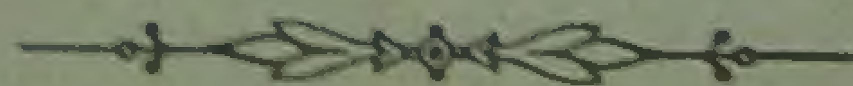
АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

НАШИХЪ ОКРАИНЪ

В. В. Ивановскаго.

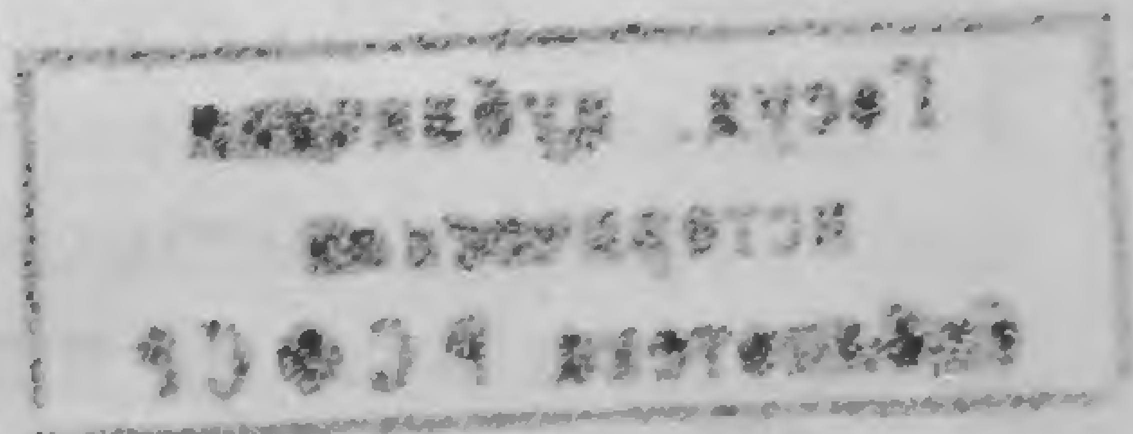


КАЗАНЬ.
Типографія Императорскаго Университета
1891.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

НАШИХЪ ОКРАИНЪ.

В. В. Ивановскаго.





КАЗАНЬ.
Типографія Императорскаго Университета
1891.

По опредѣленію Юридическаго факультета печатать дозволяется. Казань. 27 Сентября 1891 г.

Деканъ *А. Осиповъ.*

I

Русское государство въ отношеніи территоріально-этнографическомъ слагалось въ теченіе многихъ вѣковъ; при этомъ расширеніе территоріи шло, главнымъ образомъ, въ направленіи къ востоку и югу и сравнительно въ меньшей степени къ западу и сѣверу. Предѣлъ расширенію русскихъ владѣній къ сѣверу ставила сама природа; расширеніе же къ западу дошло до границъ сильныхъ западно-европейскихъ государствъ и здѣсь должно было остановиться. Напротивъ, расширеніе русской территоріи на востокъ продолжается, какъ извѣстно, до нашихъ дней. Если мы обратимъ вниманіе на этнографическій составъ народа, населяющаго эту обширную территорію, то увидимъ крайнее разнообразіе. Въ самомъ дѣлѣ, припомнимъ исторію расширенія русской территоріи. Уже при Іоаннѣ Грозномъ Россія занимала обширную область, идущую отъ запада къ востоку слишкомъ на двѣ тысячи верстъ и отъ юга къ сѣверу и сѣверо-востоку отъ Каспійскаго моря до Бѣлаго и Карскаго морей, приблизительно на такое же протяженіе. Кореннымъ населеніемъ этого территоріальнаго района было племя великорусское, но земли, присоединенныя къ Россіи въ царствованіе Іоанна Грознаго, были населены различными инородческими племенами, находившимися на самой низкой ступени культуры. Прошло болѣе трехъ сотъ лѣтъ послѣ присоединенія Сибири, а народы, населяющіе эту территоріальную область въ настоящее время, находятся въ культурномъ отношеніи почти въ томъ же положеніи, какъ и за триста лѣтъ; таковы мордва, черемисы, вотяки, зыряне, вогулы, самоѣды, остяки и другіе. При Ѳеодорѣ Іоанновичѣ присоединена была значительная часть современной западной Сибири (южная часть), населенная въ настоящее время отчасти тѣми же инородцами, которые занимаютъ сѣверную часть западной Сибири, отчасти народами мусульманскаго племени, отчасти

великоруссами; послѣднiе являются, очевидно, элементомъ пришлымъ. Послѣ Θеодора Iоанновича Россiя быстро распространяется на востокъ, такъ что при Михаилѣ Θеодоровичѣ владѣнiя ея простирались уже до Великаго океана, а при Алексѣѣ Михайловичѣ Россiи принадлежала почти вся современная Сибирь, населенная и въ настоящее время по преимуществу инородцами, стоящими на чрезвычайно низкой степени культуры; таковы, кромѣ вышеуказанныхъ инородцевъ западной Сибири, якуты, буряты, тунгузы и другiе. Только въ южной и юго-западной части Сибири мы находимъ сравнительно высшую культуру, встрѣчаемъ здѣсь гораздо больше населенныхъ мѣстъ, между которыми есть уже и довольно крупные промышленные центры: таковы Тобольскъ, Томскъ, Иркутскъ и другiе. На ряду съ инородцами здѣсь обитаетъ и значительная часть великоруссовъ. При Алексѣѣ же Михайловичѣ была присоединена Малороссiя, т. е. Россiя нѣсколько раздвинула свои предѣлы на юго-западъ. При Петрѣ Великомъ владѣнiя Россiи расширяются какъ на западѣ, такъ и на востокѣ. На западѣ были прiобрѣтены отъ Швецiи нынѣшнiя остзейскiя губернiи, населенныя нѣмцами, литовцами, латышами, эстами и другими, на востокѣ—полуостровъ Камчатка и прилежащiя къ нему части материка, населенныя к оряками, тунгузами и камчадалами. Между современной культурою западныхъ прiобрѣтенiй и восточныхъ лежитъ, можно сказать, цѣлая пропасть.

Въ послѣдующiя царствованiя расширенiе русской территорiи шло въ направленiи къ западу и югу-востоку; такъ, были присоединены: Уральская область и часть современнаго Степнаго генералъ-губернаторства при Аннѣ Iоанновнѣ; часть бывшаго Царства Польскаго при Екатеринѣ II и Александрѣ I; при Екатеринѣ II, кромѣ того, были присоединены западныя губернiи, Крымъ, область Тургайская; при Александрѣ I—Финляндiя, часть современной Акмолинской области и часть Закавказья; Сѣверный Кавказъ и другая часть Закавказья были присоединены къ Россiи въ царствованiя Николая I и Александра II; при покойномъ Александрѣ II были присоединены, кромѣ того, область Закаспiйская, Туркестанъ, Приамурскiй край и островъ Сахалинъ; наконецъ, при царствующемъ государѣ присоединенъ Мервъ. Не требуется особой проницательности, чтобы видѣть, насколько велика разница въ степени культуры между различными въ то или другое время

присоединенными мѣстностями. Западныя пріобрѣтенія рѣзко отличаются отъ восточныхъ. Финны, поляки, нѣмцы, бѣлоруссы, малороссы—все это народности достигшія сравнительно высокой степени культуры; напротивъ, кавказскіе обитатели: чеченцы, аварцы, кабардинцы, курды, осетины и проч. Туркмены Закаспійской области, киргизы, каракалпаки Туркестана, областей Тургайской и Акмолинской, тунгузы Приморской области—все это народы почти первобытной культуры.

Изъ вышеизложеннаго, такимъ образомъ, видно, какъ складывалась русская территорія съ населявшими ее народностями. Чѣмъ болѣе расширялась территорія, тѣмъ разнохарактернѣе дѣлался племенной составъ народонаселенія и, если мы взглянемъ на современную этнографическую карту Россіи, то легко замѣтимъ, что ядро русской территоріи, т. е. центральная часть Европейской Россіи съ населяющимъ ее великорусскимъ племенемъ, почти со всѣхъ сторонъ окружено въ разное время пріобрѣтенными землями съ самымъ разнообразнымъ племеннымъ составомъ. Таковы: Финляндія, Остзейскія губерніи, западныя губерніи, Привислянскій край, Малороссія, Крымъ, Кавказъ, Закаспійская область, Туркестанъ и Сибирь. Мы уже замѣтили, что племена, населяющія эти земли, находятся на различныхъ, часто далеко другъ отъ друга отстоящихъ ступеняхъ культуры. Уже одного этого обстоятельства было бы достаточно, чтобы отказаться отъ мысли организовать однообразное управленіе на всемъ обширномъ пространствѣ русской территоріи. И дѣйствительно, обстоятельство это представляется въ данномъ отношеніи наиболѣе важнымъ, такъ какъ нельзя на одинаковыхъ началахъ управлять финляндцами и камчадалами, поляками, нѣмцами и туркменами, малороссами и курдами и т. д. Однако, разнообразіе племенной культуры еще не единственная причина разнообразія въ управленіи. Весьма видную роль въ этомъ случаѣ играютъ также условія климатическія и географическія.

Разнообразіе климата въ Россіи извѣстно, конечно, всякому; достаточно обратить вниманіе на обширность территоріи, чтобы въ этомъ убѣдиться; безъ большой ошибки можно признать, что въ Россіи есть всѣ климаты: и холодный, и умѣренный, и жаркій, и морской, и континентальный. Между тѣмъ несомнѣнно, что климатическія условія оказываютъ вліяніе на характеръ управленія путемъ воздѣйствія на народныя по-

требности, на проявленія хозяйственной жизни, торговлю, промышленность и проч., а все это нуждается въ регулирующей и содѣйствующей дѣятельности государства.

Условія географическія обнаруживаютъ также громадное вліяніе на управленіе, воздѣйствуя съ своей стороны, подобно условіямъ климатическимъ, на характеръ народной промышленности, на умственную жизнь народа, его нравы и обычаи и всю бытовую обстановку. Гористыя мѣстности выработываютъ совершенно иныя черты народной жизни и народнаго характера, нежели равнины; кавказскіе горцы не то, что кочевые киргизы или сибирскіе якуты и тунгузы. Приморскія мѣстности или мѣстности съ хорошимъ орошеніемъ обусловливаютъ совершенно иныя потребности и иной характеръ народной производительности, нежели мѣстности континентальныя или же ощущающія недостатокъ въ водѣ. Между тѣмъ, обращая вниманіе на географическія условія въ Россіи, мы и здѣсь встрѣчаемъ крайнее разнообразіе: приморскія мѣстности не исключаютъ существованія мѣстностей, лежащихъ внутри материка; на ряду съ мѣстностями гористыми мы находимъ и равнины; на ряду со степями песчанныя или каменистыя пустыни; въ однихъ областяхъ протекаютъ многоводныя рѣки, на протяженіи нѣсколькихъ тысячъ верстъ, въ другихъ лишь жалкіе источники, пересыхающіе во время жаркаго лѣта и т. д. Отсюда разница и въ задачахъ управленія.

Причины историческія и политическія играютъ въ указанномъ отношеніи также не послѣднюю роль. Мы видѣли, что территорія Россіи образовалась исторически; степень культуры и политическаго развитія присоединяемыхъ земель была не одинакова, нѣкоторыя изъ этихъ земель имѣли уже хорошо организованное административное устройство; въ политическомъ отношеніи нѣкоторыя изъ нихъ стояли даже выше Россіи. Всѣхъ этихъ условій нельзя было не принимать во вниманіе; поэтому нерѣдко въ присоединенныхъ мѣстностяхъ оставлялось прежнее не только административное, но иногда и политическое устройство, таковы: Финляндія, сохранившая до настоящаго времени свободныя политическія формы; Царство Польское, имѣвшее также самостоятельную политическую организацію; Остзейскія губерніи, сохранившія особое административное устройство и проч. Такой образъ дѣйствій со стороны русскаго правительства обусловливался прежде всего, конечно,

желаніемъ сохранить за собою пріобрѣтенныя земли путемъ снисканія симпатій ихъ населенія, а затѣмъ отчасти и тѣмъ обстоятельствомъ, что организовать чисто русское управленіе въ пріобрѣтенныхъ владѣніяхъ было дѣломъ не только далеко не легкимъ, но иногда и прямо невозможнымъ. Наконецъ, особый храктеръ управленія можетъ обусловливаться также чрезмѣрною отдаленностью тѣхъ или другихъ областей отъ центра управленія. Эта причина у насъ въ Россіи, при обширности территоріи, имѣетъ весьма большое значеніе, если принять во вниманіе кромѣ того, несовершенство путей сообщенія. Къ числу такихъ отдаленныхъ мѣстностей принадлежатъ: Сибирь, среднеазіатскія владѣнія Россіи и Закавказье.

Въ силу всѣхъ вышеуказанныхъ причинъ, бо́льшая часть Россіи управляется въ настоящее время на особыхъ началахъ, иныхъ нежели тѣ, на основаніи которыхъ организовано управленіе въ коренныхъ рускихъ губерніяхъ. Эти особыя начала управленія и составляютъ предметъ настоящаго очерка.

II

Отличительною чертой административнаго устройства мѣстностей, управляемыхъ на особомъ основаніи, является прежде всего бо́льшая, нежели въ коренныхъ губерніяхъ, его децентрализація. Въ административномъ отношеніи большинство мѣстностей подчинено генералъ-губернаторамъ, власть которыхъ стоитъ значительно выше, нежли власть губернаторовъ. Таковы генералъ-губернаторства Варшавское, Кіевское, Виленское, Туркестанское, Иркутское, Степное, Приамурское; даже Финляндія въ административномъ отношеніи является генералъ-губернаторствомъ. Исключеніе представляютъ Остзейскія губерніи и области Уральская и Тургайская, не входящія въ составъ какого-либо генералъ-губернаторства, хотя и управляющіяся на особыхъ началахъ. Если нѣкоторыя мѣстности съ особымъ управленіемъ и не носятъ названія генералъ-губернаторствъ, какъ напримѣръ Кавказскій край, то управленіе въ нихъ все же совершенно аналогично генералъ-губернаторскому.

Должность генералъ-губернатора въ качествѣ постоянной и повсемѣстной была образована, какъ извѣстно, еще при

Екатеринѣ II, когда именно и имѣлось въ виду децентрализовать управленіе, давши мѣстности болѣе административной самостоятельности. Тогда должность эта не имѣла, слѣдовательно, исключительнаго характера, была нормальной и, какъ сказано, повсемѣстной. Въ то же время были положены основанія для организаціи мѣстнаго самоуправленія, носившія, какъ извѣстно, сословный характеръ. Екатерина II, такимъ образомъ, понимала, что децентрализація управленія, какъ нормальный типъ администраціи, цѣлесообразна лишь въ связи съ мѣстнымъ самоуправленіемъ; провести послѣднее въ дѣйствительную жизнь во всей его полнотѣ, дать ему организацію соотвѣтствующую его истинной природѣ, было однако еще преждевременнымъ; необходимы были еще многія предварительныя и существенныя реформы, между которыми на первомъ планѣ стояло освобожденіе крестьянъ. Вотъ почему и генералъ-губернаторская должность, лишенная одного изъ важнѣйшихъ условій своего существованія, въ качествѣ нормальнаго типа могла осуществлять идею децентрализаціи управленія лишь односторонне, стѣсняя дѣятельность центральныхъ органовъ, подавляя и ограничивая, съ другой стороны, значеніе мѣстныхъ органовъ самоуправленія. Впослѣдствіи, съ учрежденіемъ министерствъ, генералъ-губернаторская должность теряетъ окончательно свое значеніе; централизація управленія, возникшая подъ вліяніемъ министерской системы, и децентрализація, выражавшаяся въ существованіи генералъ-губернаторской должности, не могли быть примирены; послѣ различныхъ, большею частью безплодныхъ, попытокъ достигнуть такого примиренія, должность эта была, наконецъ, упразднена въ 1837 году. Тамъ, гдѣ осталась, она получила уже иное значеніе: она стала существовать не въ качествѣ нормальнаго типа мѣстныхъ органовъ управленія, но въ видѣ должности исключительной, оправдываемой и обусловливаемой какими-либо особенными условіями мѣстной жизни. Каковы эти условія, мы видѣли выше. Сказанное не относится однако къ должности временныхъ генералъ-губернаторовъ; послѣдняя имѣетъ въ своемъ основаніи соображенія и условія политическаго свойства, учреждается ради политическихъ цѣлей, при томъ въ мѣстностяхъ, управляемыхъ обыкновенно на основаніи общихъ законовъ, между тѣмъ какъ первая есть должность административная, существующая ради достиженія и осуществленія разнообразныхъ

цѣлей управленія, хотя соображенія политическаго свойства могутъ играть нѣкоторую роль и здѣсь. Разница между обѣими должностями состоитъ такимъ образомъ въ томъ, что одна изъ нихъ является нормальною въ мѣстностяхъ, управляемыхъ на основаніи особыхъ узаконеній, другая исключительной въ мѣстностяхъ, управляемыхъ на общемъ основаніи. Въ настоящемъ случаѣ насъ занимаетъ только первая.

Прежде нежели говорить о тѣхъ или другихъ должностяхъ и установленіяхъ въ разсматриваемыхъ нами окраинахъ, скажемъ нѣсколько словъ относительно административнаго дѣленія этихъ мѣстностей.

Мѣстности, управляемыя на особыхъ основаніяхъ, расположены по окраинамъ русскаго государства, или, лучше сказать, они окружаютъ почти со всѣхъ сторонъ коренныя русскія губерніи. Эти мѣстности въ административномъ отношеніи являются особыми административными районами, обыкновенно, какъ сказано уже, генералъ - губернаторствами, хотя иногда такіе районы заключаютъ въ себѣ и по нѣскольку генералъ-губернаторствъ; такова, напримѣръ, Сибирь, что̀ обусловливается, конечно, обширностью территоріи такихъ районовъ и разнообразіемъ условій административной жизни внутри ихъ самихъ.

Въ отношеніи раздѣленія генералъ - губернаторствъ на непосредственно низшія административныя единицы, правительство стремится установить тѣ же порядки, какіе существуютъ въ коренныхъ русскихъ земляхъ, т. е. раздѣлить ихъ на губерніи, уѣзды, волости и сельскія общества. Такое стремленіе не всегда однако представляется осуществимымъ. Нѣкоторыя мѣстности вслѣдствіе ихъ малонаселенности и самаго характера разселенія не вызываютъ надобности образованія изъ нихъ губерній и учрежденія въ нихъ губернскихъ установленій; съ другой стороны, отдаленность этихъ мѣстностей отъ центра мѣстнаго управленія и обширность ихъ территоріи не дозволяютъ включить ихъ въ видѣ уѣздовъ или округовъ въ другія губерніи и ограничить ихъ административную организацію лишь установленіями уѣздными или окружными. Такимъ образомъ представляется необходимость въ созданіи особаго управленія, которое составляло бы нѣчто среднее между губернскимъ и уѣзднымъ управленіемъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и въ созданіи особаго административнаго дѣленія. Таково именно значеніе

Сибирскихъ областей. Уѣзды и округи дѣлятся обыкновенно на волости и сельскія общества совершенно такъ же, какъ и въ коренныхъ русскихъ губерніяхъ; но иногда и здѣсь мы встрѣчаемъ особенности, вызываемыя или причинами историческими, или же соображеніями политическими. Такъ, въ Закавказьѣ вовсе не установлено волостей и волостнаго управленія; въ Сибири управленіе кочевыхъ инородцевъ является: 1) въ видѣ частнаго, по отдѣльнымъ стойбищамъ, улусамъ и родамъ; во 2) въ видѣ общаго по отношенію къ соединенію ихъ въ одно административное цѣлое. Въ Туркестанскомъ краѣ управленіе кочеваго населенія также представляетъ особенности; такъ, здѣсь мы находимъ дѣленіе волостей на аульныя общества, а этихъ послѣднихъ на кибитки, т. е. на отдѣльныя жилища, юрты, сакли, землянки и проч Особенность административнаго дѣленія въ Прибалтійскихъ губерніяхъ составляетъ то, что въ качествѣ низшихъ административныхъ районовъ являются здѣсь исключительно волости. Кромѣ общихъ административныхъ дѣленій—губерній, уѣздовъ, волостей и проч.—мѣстности, управляемыя на особыхъ основаніяхъ, допускаютъ и спеціальныя дѣленія по отдѣльнымъ видамъ администраціи; таковы округи учебные, военные, церковные и проч., хотя нерѣдко они совпадаютъ въ территоріальномъ отношеніи съ генералъ-губернаторствами.

Среди различныхъ государственныхъ установленій въ мѣстностяхъ, управляемыхъ на особыхъ началахъ, прежде всего обращаютъ на себя вниманіе установленія такъ называемаго главнаго управленія.

Главное управленіе обозначаетъ собою управленіе даннымъ административнымъ райономъ во всей его совокупности, слѣдовательно, это управленіе генералъ - губернаторское. Сравнивая положеніе генералъ-губернаторовъ въ различныхъ мѣстностяхъ, степень ихъ власти, ихъ права и обязанности, ихъ отношенія къ органамъ центральнаго и мѣстнаго управленія, мы видимъ, что все это не представляетъ большаго различія. По степени своей власти, всѣ генералъ-губернаторы стоятъ выше губернаторовъ, имѣютъ право въ важныхъ случаяхъ непосредственно сноситься съ верховною властью; всѣ они назначаются и увольняются по непосредственному усмотрѣнію этой власти. На нихъ возложенъ прежде всего надзоръ за правильностью и законностью управленія въ подвѣдомственномъ имъ районѣ.

Въ этомъ отношеніи не представляетъ исключенія и генералъ-губернаторъ Финляндіи, который имѣетъ право ревизовать какъ административныя, такъ и судебныя установленія, и виновныхъ въ злоупотребленіяхъ предавать суду. Однако говоря вообще, генералъ-губернаторъ Финляндіи, по степени своей власти, не можетъ быть сравненъ съ прочими генералъ-губернаторами, такъ какъ ему не принадлежитъ такой распорядительной власти, какою пользуются эти послѣдніе. Если онъ и предсѣдательствуетъ въ Финляндскомъ сенатѣ, то по дѣламъ подвѣдомственнымъ этому учрежденію, ему не принадлежитъ никакого рѣшающаго голоса, несогласіе его съ постановленіемъ сената не останавливаетъ исполненія этого постановленія. Въ отношеніи мѣстныхъ административныхъ учрежденій ему принадлежитъ по преимуществу право контроля; лишь въ исключительныхъ случаяхъ онъ пользуется правомъ дѣлать предписанія мѣстнымъ губернаторамъ, причемъ однако долженъ о такого рода предписаніяхъ доводить до свѣдѣнія сената. Не смотря даже на принадлежность генералъ-губернатору Финляндіи нѣкоторыхъ очень существенныхъ правъ, какъ-то права главнокомандующаго надъ финляндскими войсками, права дѣлать Императору представленія кандидатовъ на должности сенаторовъ и нѣкоторыя другія права, положеніе его въ краѣ, какъ администратора, все же менѣе самостоятельно, нежели положеніе другихъ генералъ-губернаторовъ, что въ общемъ обусловливается конечно совершенно особеннымъ не только административнымъ, но и политическимъ устройствомъ Финляндіи.

Разсматривая степень власти прочихъ генералъ-губернаторовъ, мы убѣждаемся, что они пользуются исключительными правами. Для возстановленія порядка и спокойствія они могутъ употреблять всѣ средства, какія найдутъ для этого нужными, заключать подъ стражу лицъ всякаго званія, высылать изъ края административнымъ путемъ, налагать административныя взысканія на представителей печатнаго слова и другухъ лицъ, пріостонавливать изданія за вредное направленіе. Нѣкоторымъ генералъ-губернаторамъ, какъ напр. варшавскому, принадлежитъ право, а вмѣстѣ съ тѣмъ и обязанность слѣдить за тѣмъ, чтобы среди мѣстнаго населенія не обнаруживалось какихъ-либо дѣйствій политическаго характера, хотя бы даже въ видѣ ношенія одежды особаго національнаго покроя, или какихъ-либо знаковъ. Величина налагаемыхъ штрафовъ и

продолжительность назначаемаго ареста при такого рода проступкахъ зависитъ вполнѣ отъ усмотрѣнія генералъ-губернатора.

Исключительныя права и преимущества предоставлены закономъ 9 іюня 1887 года и главноначальствующему гражданскою частью на Кавказѣ. Ему подчинены всѣ военныя, гражданскія и общественныя учрежденія и должностныя лица, за исключеніемъ установленій и чиновъ контрольнаго вѣдомства. Исключительныя права административной высылки, ареста и предпринятія всѣхъ вообще мѣръ необходимыхъ для возстановленія порядка и спокойствія принадлежатъ и главноначальствующему гражданскою частью на Кавказѣ; только о принятіи этихъ мѣръ онъ обязанъ немедленно доносить черезъ министра внутреннихъ дѣлъ Императору. Въ случаяхъ несогласія главноначальствующаго съ распоряженіями министровъ въ отношеніи исполненія мѣстными учрежденіями законовъ дѣло должно идти на разсмотрѣніе комитета министровъ. По закону 1887 года главноначальствующему между прочимъ предоставлены слѣдующія обширныя полномочія: за неблаговидныя поступки и дѣйствія, совершаемыя сельскими обществами Закавказскаго края, онъ можетъ лишить эти общества права выбора сельскаго старшины или даже и всѣхъ должностныхъ лицъ сельскаго управленія; законъ только не объясняетъ, на какое время могутъ простираться такія распоряженія. Въ отношеніи цензуры ему принадлежитъ право поручать цензурованіе повременныхъ изданій, выходящихъ внѣ Тифлиса, вицегубернаторамъ, а также право налагать на повременныя изданія на туземныхъ языкахъ взысканія и измѣнять сроки выпуска повременныхъ изданій.

Подобныя же права и преимущества принадлежатъ и генералъ-губернаторамъ Степному, Иркутскому, Приамурскому и Туркестанскому. Законодательство, опредѣляя эти права, принимаетъ во вниманіе характеръ мѣстныхъ условій: такъ, отдаленность Иркутскаго и Приамурскаго генералъ-губернаторствъ заставляетъ дать ихъ главнымъ начальникамъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ большую степень власти, нежели другимъ. Приамурскому генералъ-губернатору принадлежатъ такія чрезвычайныя права, которыя въ отношеніи губерній управляемыхъ на общемъ основаніи принадлежатъ органамъ законодательства и осуществляются, слѣдовательно, съ утвержденія верховной

власти. Таково право введенія новыхъ налоговъ. Это право въ данномъ случаѣ состоитъ въ томъ, что Приамурскому генералъ-губернатору предоставлено, правда въ видѣ опыта, на десятилѣтній срокъ, начиная съ 17 мая 1888 года: установлять плату за право добычи естественныхъ, кромѣ золота, произведеній на земельныхъ и водныхъ пространствахъ края, не состоящихъ въ частномъ владѣніи; далѣе, разрѣшать иностранный каботажъ и облагать его сборами; установлять сборы со всякаго рода судовъ, плавающихъ по рѣкамъ края и Амурскому лиману. Мало того, Приамурскій генералъ-губернаторъ можетъ установлять размѣръ оброчной подати съ состоящаго въ русскомъ подданствѣ китайскаго и корейскаго населенія за пользованіе казенною землею и предоставлять въ этомъ отношеніи тѣ или другія льготы. Русскихъ подданныхъ китайскаго и корейскаго происхожденія, не имѣющихъ въ краѣ недвижимой собственности и не занимающихся торговлей, генералъ - губернаторъ можетъ облагать особыми сборами по своему усмотрѣнію; надо думать, что здѣсь рѣчь идетъ объ установленіи особаго промысловаго налога. Въ сферѣ хозяйственнаго управленія генералъ - губернатору предоставлятся, кромѣ того, право утверждать условія по подрядамъ, торгамъ и другимъ обязательствамъ, заключаемымъ казною съ частными лицами на сумму свыше 10 тысячъ неограниченно. Наконецъ, на генералъ - губернатора этого края возлагается принятіе въ русское подданство китайцевъ и корейцевъ съ соблюденіемъ однако, при этомъ предѣловъ власти, принадлежащей въ этомъ отношеніи министру внутреннихъ дѣлъ. Еще большія права по принятію въ русское подданство присвоиваются нашимъ закономъ Туркестанскому генералъ-губернатору, который принимаетъ въ русское подданство жителей средне-азіатскихъ ханствъ, не стѣсняясь условіями, указанными въ законѣ и доводя до свѣдѣнія министровъ военнаго и внутреннихъ дѣлъ лишь о числѣ лицъ, принятыхъ въ русское подданство.

О сравнительной степени власти генералъ-губернаторовъ можно судить отчасти по тому, существуютъ ли на ряду съ ними какія - либо учрежденія главнаго управленія, имѣющія хотя въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ самостоятельное значеніе.

До 1887 года въ генералъ-губернаторствѣ Восточной Сибири существовалъ такъ называемый „Совѣтъ Главнаго Управленія“, состоявшій отчасти изъ лицъ, назначавшихся верхов-

ною властью, отчасти изъ начальниковъ различныхъ отраслей управленія и имѣвшій по преимуществу совѣщательное значеніе. Совѣтъ этотъ все же до извѣстной степени ограничивалъ власть генералъ-губернатора; такъ, на предварительное обсужденіе этого совѣта должны были поступать: дѣла хозяйственнаго управленія, дѣла по разрѣшенію сомнѣній въ исполненіи законовъ и нѣкоторыя другія; и хотя постановленія совѣта не имѣли обязательной силы для генералъ-губернатора, тѣмъ не менѣе они должны были прилагаться къ дѣлу при представленіи его генералъ - губернаторомъ высшему начальству; отъ этого послѣдняго, понятно, зависѣло такъ или иначе взглянуть на мнѣніе совѣта. Были однако нѣкоторые вопросы, при рѣшеніи которыхъ совѣтъ являлся уже болѣе или менѣе самостоятельнымъ: таковы дѣла судебныя уголовныя, переносимыя въ совѣтъ губернаторами изъ губернскихъ судовъ за несогласіемъ съ постановленіями послѣднихъ. Совѣтъ главнаго управленія рѣшалъ такія дѣла по большинству голосовъ; въ случаѣ несогласія генералъ - губернатора съ такимъ постановленіемъ, дѣло поступало на разрѣшеніе сената; здѣсь, слѣдовательно, власть совѣта признавалась какъ бы равною власти генералъ-губернатора.

Въ 1887 году, какъ сказано, Совѣтъ Главнаго Управленія Восточной Сибири былъ уничтоженъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно, и власть генералъ-губернатора усилилась, такъ какъ всѣ предметы, разсматривавшіеся ранѣе въ Совѣтѣ, перешли въ его исключительное вѣдѣніе. На тѣхъ же началахъ была основана власть и Приамурскаго генералъ - губернатора. Однако при нѣкоторыхъ генералъ - губернаторахъ и въ настоящее время существуютъ совѣты: таковы совѣтъ главноначальствующаго гражданскою частью на Кавказѣ и совѣтъ при Туркестанскомъ генералъ-губернаторѣ. Какъ значеніе, такъ организація и компетенція этихъ совѣтовъ приблизительно тѣ же, что и бывшаго Совѣта Главнаго Управленія Восточной Сибири. Въ совѣтѣ при главноначальствующемъ гражданскою частью на Кавказѣ по самому закону должны обсуждаться вопросы о неполнотѣ и неясности дѣйствующихъ законовъ, предположенія объ изданіи новыхъ или дополненіи и измѣненіи прежнихъ законовъ, вопросы, касающіеся пріостановленія исполненія тѣхъ распоряженій министровъ или главноуправляющихъ, которыя почему либо не удобны и друг.; сюда же на обсужденіе должны посту-

нать важнѣйшія дѣла по устройству быта сельскихъ обывателей и по земскимъ повинностямъ. Прочія дѣла вносятся въ совѣтъ по усмотрѣнію главноначальствующаго. Подобнаго же рода вопросы и такимъ же путемъ вносятся въ совѣтъ, образованный при Туркестанскомъ генералъ-губернаторѣ.

Въ отношеніи тѣхъ вопросовъ, которые вносятся на обсужденіе совѣтовъ по самому закону, главные начальники и совѣты пользуются повидимому одинаковыми правами; такіе вопросы рѣшаются въ совѣтахъ по большинству голосовъ и въ случаѣ несогласія главнаго начальника съ мнѣніемъ большинства дѣло представляется на разрѣшеніе соотвѣтствующаго министерства, и только въ крайнихъ случаяхъ главный начальникъ можетъ рѣшить дѣло и привести его въ исполненіе по своему усмотрѣнію, доводя о томъ до свѣдѣнія подлежащаго министра. Во всякомъ случаѣ совѣты хотя до нѣкоторой степени ограничиваютъ власть главныхъ начальниковъ; степень власти послѣднихъ, слѣдовательно, выше тамъ, гдѣ подобныхъ совѣтовъ не учреждено. Несомнѣнно, на окраинахъ и вообще въ мѣстностяхъ съ низкою общественною культурой, удаленныхъ отъ центра управленія на тысячи верстъ и занимающихъ обширныя пространства, населенныя полудикими племенами, необходима сильная и самостоятельная власть, которая, какъ мы видимъ, и присвоивается генералъ-губернаторамъ; но учрежденіемъ совѣтовъ при главныхъ начальникахъ, конечно, имѣлось въ виду въ важнѣйшихъ случаяхъ предупредить слишкомъ поспѣшный и произвольный образъ дѣйствій главныхъ начальниковъ, всегда возможный и вѣроятный въ виду того, что обширная степень власти невольно какъ-то заставляетъ думать, что власть эта безгранична. Кромѣ того, совѣты, состоящіе обыкновенно изъ представителей различныхъ вѣдомствъ, даютъ нѣкоторую гарантію всесторонняго и внимательнаго обсужденія наиболѣе важныхъ вопросовъ управленія. Канцеляріи, существующія при сибирскихъ генералъ-губернаторахъ, конечно, не могутъ замѣнить совѣтовъ.

III

Въ виду того, что каждое генералъ-губернаторство заключаетъ въ себѣ обыкновенно нѣсколько губерній или областей, [1])

---

[1]) Исключеніе представляетъ одно лишь московское генер.-губернаторство.

то учрежденія этихъ административныхъ дѣленій и составляютъ собою вторую ступень управленія. Если по общему учрежденію о губерніяхъ во главѣ губерній поставлены гражданскіе губернаторы, то въ губерніяхъ и областяхъ, управляемыхъ на особыхъ началахъ, мы не рѣдко встрѣчаемъ губернаторовъ военныхъ. Такъ, губ. Кутаисская и области Дагестанская и Карская Закавказья, Приморская, Амурская и Забайкальская области Приамурскаго генералъ-губернаторства, Семипалатинская и Семирѣченская области Степнаго генералъ-губернаторства, области Сыръ-Дарьинская, Ферганская и Самаркандская Туркестана и не входящія въ составъ генералъ-губернаторствъ области Уральская, Тургайская и Закаспійская въ средней Азіи,—все это мѣстности, управляемыя военными губернаторами; обл. Закаспійская управляется начальникомъ области; кромѣ того, различныя области казачьихъ войскъ имѣютъ особое военное управленіе подъ начальствомъ наказныхъ атамановъ.

Сущность задачъ, степень и предѣлы власти губернаторовъ, кругъ ихъ компетенціи, все это въ общемъ регламентировано приблизительно такъ же, какъ и въ мѣстностяхъ, управляемыхъ на общемъ основаніи; но само собою разумѣется, должны существовать и нѣкоторыя особенности, обусловливаемыя исключительнымъ административнымъ положеніемъ губерній и областей, управляемыхъ на особыхъ началахъ. Такъ, степень власти гражданскихъ губернаторовъ въ этихъ мѣстностяхъ нѣсколько уже, нежели въ губерніяхъ, управляемыхъ на общемъ основаніи, въ виду того, что власть ихъ ограничивается властью главныхъ начальниковъ; эти послѣдніе не рѣдко пользуются такими правами и осуществляютъ такія задачи, которыя по общему правилу принадлежатъ органамъ центральнаго управленія. Если губернаторы въ мѣстностяхъ, управляемыхъ на общемъ основаніи, также подчинены министру внутреннихъ дѣлъ, то все же централизація управленія, въ виду уже обширности территоріальнаго района, подвѣдомственнаго министру внутреннихъ дѣлъ, не можетъ быть здѣсь такъ велика, какъ въ мѣстностяхъ, управляемыхъ на особыхъ началахъ; въ этихъ послѣднихъ управленіе централизовано въ лицѣ генералъ-губернатора, которому непосредственно подчинены всѣ какъ гражданскіе, такъ и военные губернаторы. Непосредственныя сношенія этихъ должностныхъ лицъ съ ор-

ганами высшаго управленія допускаются лишь въ очень рѣдкихъ случаяхъ. Но съ другой стороны, въ отношеніи именно предметовъ, на которые простирается власть губернаторовъ въ мѣстностяхъ съ особымъ управленіемъ, компетенція ихъ шире, такъ какъ въ такихъ мѣстностяхъ не существуетъ еще весьма многихъ установленій, имѣющихся въ коренныхъ русскихъ губерніяхъ и ограничивающихъ здѣсь сферу дѣятельности губернаторовъ. Такъ, въ разсматриваемыхъ нами мѣстностяхъ не введены земскія учрежденія по положенію 1864 года; во всей Сибири, въ Туркестанѣ, въ областяхъ Уральской, Тургайской и Закаспійской въ отношеніи устройства судебныхъ установленій не дѣйствуютъ еще судебные уставы 1864 года; въ другихъ мѣстностяхъ, какъ на Кавказѣ, въ Царствѣ Польскомъ, уставы эти хотя и примѣнены, но въ значительно измѣненномъ видѣ. Отсюда вытекаетъ болѣе или мѣнѣе широкая сфера компетенціи сибирскихъ губернаторовъ, которымъ принадлежитъ право утвержденія нѣкоторыхъ приговоровъ губернскихъ судовъ; губернаторамъ Туркестанскаго края принадлежитъ право утвержденія кандидатовъ, избранныхъ въ должности народныхъ судей, а также опредѣленіе времени, мѣста, числа съѣздовъ народныхъ судей и района ихъ дѣйствія и проч. Всякаго рода дѣла мѣстнаго хозяйства и благосостоянія вообще, вѣдаемыя въ мѣстностяхъ, управляемыхъ на общемъ основаніи, земскими учрежденіями, въ разсматриваемыхъ мѣстностяхъ вѣдаются губернаторами и подчиненными имъ установленіями. Дѣятельность губернаторовъ, по крайней мѣрѣ въ нѣкоторыхъ изъ разсматриваемыхъ мѣстностей, касается и многихъ другихъ предметовъ, не входящихъ въ область компетенціи губернаторовъ внутреннихъ губерній; напр. дѣлъ пограничныхъ, учебныхъ и проч.

Если на восточныхъ окраинахъ Россіи расширеніе компетенціи губернаторовъ обусловливается сравнительно низкою степенью культуры этихъ мѣстностей, отсутствіемъ развитыхъ потребностей, не требующихъ для ихъ удовлетворенія многочисленныхъ и сложныхъ органовъ управленія, то на западныхъ окраинахъ особенныя права губернаторовъ объясняются соображеніями чисто политическаго свойства, направленными къ умиротворенію присоединенныхъ къ Россіи мѣстностей, имѣющихъ сравнительно высокую культуру. Такъ, въ сферу компетенціи губернаторовъ Привислянскихъ губерній входитъ,

между прочимъ, полиція безопасности, обезпеченіе религіозной терпимости, рѣшеніе всякаго рода политическихъ и секретныхъ дѣлъ, если того требуютъ какія-либо исключительныя условія, вѣдѣніе дѣлъ крестьянскаго управленія, рѣшеніе вопросовъ, касающихся лицъ, состоящихъ подъ надзоромъ полиціи, выдача паспортовъ, вопросы, касающіеся духовенства и всякаго рода дѣла по порученію генералъ-губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ.

Еще большія отступленія представляетъ должность военныхъ губернаторовъ, куда должна быть причислена и должность начальника Закаспійской области. Первую особенность этой должности составляетъ то, что военные губернаторы вѣдаютъ какъ гражданское, такъ и военное управленіе въ губерніи. Съ этимъ согласуется и самое опредѣленіе ихъ на должность, такъ какъ они назначаются обыкновенно, на основаніи соглашенія гражданскаго и военнаго вѣдомствъ, Высочайшими указами Сенату. Изъ самаго способа назначенія этихъ должностныхъ лицъ можно вывести заключеніе о преобладающемъ характерѣ управленія, военномъ или гражданскомъ. Такъ, военные губернаторы Туркестана опредѣляются и увольняются по представленію военнаго министра, основанному на предварительномъ сношеніи съ министромъ внутреннихъ дѣлъ и Туркестанскимъ генералъ-губернаторомъ; напротивъ, губернаторъ Забайкальской области опредѣляется на должность по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, основанному на предварительномъ его сношеніи съ военнымъ министромъ. Въ отношеніи военныхъ губернаторовъ областей Приморской, Амурской и начальника Закаспійской законъ ограничивается заявленіемъ, что они опредѣляются и увольняются Высочайшими указами Правительствующему Сенату и приказами по военному вѣдомству; слѣдовательно, предварительнаго соглашенія съ гражданскимъ вѣдомствомъ здѣсь какъ бы не предполагается; наконецъ, о военномъ губернаторѣ Семирѣченской области законъ говоритъ лишь, что онъ назначается по непосредственному усмотрѣнію верховной власти Высочайшими приказами и указами Правительствующему Сенату. Такимъ образомъ мы видимъ, что въ способахъ назначенія на должность и увольненія отъ нея военныхъ губернаторовъ не существуетъ полнаго однообразія.

Въ отношенiи гражданскаго управленiя на военныхъ губернаторовъ возлагаются тѣ же обязанности, что и на гражданскихъ, причемъ конечно принимаются во вниманiе мѣстныя требованiя и условiя; но самое рѣшенiе дѣлъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и степень власти военныхъ губернаторовъ характеризуются тѣмъ, что при этихъ должностныхъ лицахъ нѣтъ какихъ-либо совѣщательныхъ учрежденiй, въ родѣ губернскихъ совѣтовъ, существующихъ при нѣкоторыхъ Сибирскихъ гражданскихъ губернаторахъ, а слѣдовательно и степень ихъ власти выше, нежели степень власти этихъ послѣднихъ. Канцелярiи, вполнѣ подчиненныя губернаторамъ, конечно не могутъ замѣнить совѣтовъ. Однако рѣшенiе наиболѣе важныхъ дѣлъ, по крайней мѣрѣ въ нѣкоторыхъ губернiяхъ, управляемыхъ военными губернаторами, также обставлено нѣкоторыми условiями, отчасти ограничивающими власть губернаторовъ: такъ, въ области Забайкальской всякаго рода дѣла по надзору за управленiемъ, по разрѣшенiю сомнѣнiй при исполненiи законовъ и по хозяйственному управленiю гражданскаго вѣдомства, обсуждаются предварительно въ общемъ присутствiи военнаго губернатора съ областнымъ правленiемъ и областнымъ прокуроромъ. Рѣшенiя, постановленныя такимъ путемъ, могутъ быть измѣняемы или отмѣняемы только Высочайшею властью и Приамурскимъ генералъ-губернаторомъ, но не министрами. Степень власти и компетенцiя военнаго губернатора Амурской области еще шире, такъ какъ здѣсь нѣтъ не только губернскихъ совѣтовъ, но даже и губернскаго или областнаго правленiя, и военный губернаторъ этой области соединяетъ въ своемъ лицѣ права и обязанности сибирскихъ губернаторовъ, губернскихъ совѣтовъ и всѣхъ прочихъ губернскихъ учрежденiй, причемъ Приамурскiй генералъ-губернаторъ снабжаетъ военнаго губернатора этой области особою инструкцiей, указывая въ ней, какiе предметы должны обращать на себя особенное вниманiе губернатора. Подобное же высокое положенiе занимаютъ и начальники острова Сахалина и области Закаспiйской, пользующiеся всѣми правами военныхъ губернаторовъ.

Въ кругъ дѣлъ, подвѣдомственныхъ военнымъ губернаторамъ, входятъ прежде всего конечно тѣ же дѣла, которыя вѣдаются гражданскими губернаторами, а затѣмъ различнаго рода предметы подъ влiянiемъ уже чисто мѣстныхъ условiй;

такъ, вѣдѣнію военныхъ губернаторовъ Приамурскаго края, кромѣ дѣлъ, подвѣдомственнныхъ имъ на основаніи „сибирскаго учрежденія“, предоставлено назначеніе мѣстъ для поселенія ссыльныхъ, снятіе оковъ съ ссыльно-каторжныхъ, увольненіе отъ работъ безсрочныхъ ссыльно-каторжныхъ и нѣкоторые другіе предметы въ отношеніи ссыльныхъ.

Сравнительно съ большей подробностью законъ опредѣляетъ права и полномочія начальника Закаспійской области, самостоятельное управленіе которой образовано, только въ прошломъ году. Законъ прямо говоритъ, что на начальника этой области, возлагается завѣдываніе мѣстнымъ населеніемъ во всѣхъ отношеніяхъ. Помимо обязанностей общихъ съ другими начальниками губерній и областей, на начальника Закаспійской области спеціально законъ возлагаетъ обязанность: слѣдить за состояніемъ умовъ населенія и за благонадежностью туземныхъ властей; кромѣ того, начальникъ этой области обязанъ имѣть, по возможности, точныя свѣдѣнія о положеніи дѣлъ въ смежныхъ съ областью азіатскихъ странахъ и, сообразно съ этими свѣдѣніями, принимать мѣры, соотвѣтствующія намѣреніямъ правительства; затѣмъ, на него возложена забота о сохраненіи спокойствія на границахъ. Относительно лицъ туземнаго управленія начальникъ Закаспійской области имѣетъ право: избирать туземцевъ для занятія должностей волостныхъ управителей, отстранять ихъ отъ должностей, а также смѣнять всѣхъ другихъ лицъ туземнаго управленія, подвергать всѣхъ должностныхъ лицъ дисциплинарнымъ взысканіямъ и аресту до трехъ мѣсяцевъ. Съ другой стороны, онъ можетъ представлять къ наградамъ не только должностныхъ лицъ, но и вообще туземцевъ оказавшихъ какія либо услуги правительству или принесшихъ пользу краю; между прочимъ, на пріемъ и угощеніе туземцевъ и другіе экстраординарные расходы начальнику области ежегодно ассигнуется 8000 рублей.

Нѣкоторыя отрасли управленія даже вовсе не регламентируются закономъ, но предоставляются всецѣло усмотрѣнію губернаторовъ: такъ, предпріятіе разнаго рода мѣръ въ сферѣ управленія земскаго, впредь до усиленія населенія въ Амурской области, предоставляется полному усмотрѣнію военнаго губернатора этой области, при чемъ отъ него зависитъ приводить свои распоряженія въ исполненіе чрезъ гражданскихъ или чрезъ военныхъ чиновниковъ. Въ отношеніи управленія

инородцами военнымъ губернаторомъ рекомендуется строгая осмотрительность и примѣненіе правилъ положенія объ инородцахъ сообразно съ обычаями разныхъ племенъ.

Какъ ни широки полномочія военныхъ губернаторовъ, эти должностныя лица все же подчинены непосредственно генералъ-губернаторамъ, за исключеніемъ губернаторовъ областей Уральской и Тургайской и начальника области Закаспійской, не входящихъ въ составъ какого либо генералъ-губернаторства. Всѣ сношенія съ высшими учрежденіями производятся при посредствѣ генералъ-губернатора и лишь въ очень рѣдкихъ случаяхъ законъ допускаетъ представленія губернаторовъ непосредственно высшимъ учрежденіямъ и даже верховной власти. Сюда именно относятся представленія губернаторами ежегодныхъ отчетовъ по управленію въ собственныя руки Его Императорскаго Величества, какъ выражется законъ. Генералъ-губернаторы получаютъ въ этомъ случаѣ только списки съ отчетовъ и при томъ лично только для себя, но не для представленія ихъ какому либо высшему начальству. Такимъ же путемъ губернаторы представляютъ на усмотреніе верховной власти вѣдомости о податяхъ, недоимкахъ и какихъ либо особыхъ происшествіяхъ.

Подобно генералъ-губернаторамъ. какъ гражданскіе, такъ и военные губернаторы осуществляютъ возложенныя на нихъ задачи при помощи различнаго рода учрежденій и должностныхъ лицъ. Такъ, для выполненія функцій, возложенныхъ лично на губернаторовъ, при нихъ образованы: канцеляріи, должности чиновниковъ особыхъ порученій, землемѣровъ, переводчиковъ и проч.

Обращаясь къ разсмотрѣнію губернскихъ учрежденій въ обозрѣваемыхъ нами мѣстностяхъ, мы наблюдаемъ здѣсь крайнее разнообразіе не только въ отношеніи компетенціи тѣхъ или другихъ органовъ, но и въ отношеніи самаго числа ихъ. При этомъ, законодательная дѣятельность, наравленная къ урегулированію администраціи въ нашихъ окраинахъ, характеризуется стремленіемъ приблизить это управленіе къ управленію общему, по скольку это дозволяетъ степень культуры тѣхъ или другихъ административныхъ районовъ, управляемыхъ на особомъ основаніи. Такимъ образомъ, чѣмъ болѣе на лицо условій и признаковъ, приближающихъ ту или другую изъ разсматриваемыхъ нами мѣстностей къ условіямъ жизни, потреб-

ностямъ и развитію народонаселенія въ коренныхъ русскихъ губерніяхъ, тѣмъ болѣе и администрація этихъ мѣстностей, въ отношеніи числа, организаціи и характера дѣятельности административныхъ учрежденій, приближается къ администраціи общей.

Остановимся на губернскихъ учрежденіяхъ въ собственномъ смыслѣ этого слова, т. е. на такихъ, которые подлежатъ непосредственному и ближайшему контролю губернаторовъ и въ которыхъ эти послѣдніе нерѣдко и сами являются въ качествѣ участвующихъ. По учрежденію о губерніяхъ 1775 года число такихъ учрежденій ограничивалось лишь нѣсколькими: важнѣйшими изъ нихъ были губернскія правленія, казенныя палаты и приказы общественнаго призрѣнія. Не надо забывать, что управленіе Екатерины II носило въ весьма значительной степени сословный характеръ и потому многіе предметы вѣдались въ сословныхъ учрежденіяхъ. Въ настоящее время, когда сословный духъ управленія утратилъ свою прежнюю интенсивность, когда вмѣстѣ съ тѣмъ разрослись общественныя и государственныя потребности, число губернскихъ учрежденій должно было значительно увеличиться. Нѣкоторыя изъ Екатерининскихъ губернскихъ учрежденій продолжаютъ, какъ извѣстно, существовать до настоящаго времени, но на ряду съ ними появилась цѣлая масса новыхъ губернскихъ учрежденій, значительное число которыхъ вызвано къ жизни реформами шестидесятыхъ годовъ.

Мы не будемъ перечислять всѣхъ этихъ учрежденій; скажемъ только, что многія изъ нихъ являются въ видѣ, такъ называемыхъ, смѣшанныхъ присутствій; т. е. вѣдая по существу предметы вполнѣ самостоятельные и имѣющіе важное значеніе въ мѣстной жизни, они, въ то же время, по своему составу представляютъ совокупность должностныхъ лицъ, стоящихъ уже во главѣ другихъ государственныхъ учрежденій или являющихся ихъ членами.

Думать, что всѣ эти учрежденія мы найдемъ въ нашихъ окраинахъ, значило бы глубоко ошибаться. Большинство окраинъ находится, въ административномъ отношеніи, приблизительно въ томъ же положеніи, въ какомъ коренныя русскія губерніи находились при Екатеринѣ II. Нѣкоторыя изъ этихъ мѣстностей представляютъ даже низшую ступень административнаго развитія и лишь немногія, въ особенности западныя

окраины, приближаются, по современному положенію административныхъ учрежденій, къ кореннымъ русскимъ губерніямъ. Наименьшую степень развитія губернскихъ учрежденій мы находимъ въ областяхъ, управляемыхъ военными губернаторами. Такъ, въ области Забайкальской имѣются лишь областное правленіе, казенная палата и областное казначейство; въ области Амурской вовсе нѣтъ губернскихъ или областныхъ учрежденій и всѣ вопросы общаго управленія вѣдаются губернаторомъ, его канцеляріей и нѣкоторыми должностными лицами: такъ, по закону здѣсь полагается областной врачъ. Въ области Приморской учреждены: областное правленіе, казенная палата и областное казначейство. Для всѣхъ этихъ областей общими учрежденіями являются Приамурское акцизное управленіе и амурская контрольная палата; для областей Амурской и Приморской общимъ учрежденіемъ служитъ Амурская казенная палата. Во всѣхъ названныхъ областяхъ существуютъ, въ качествѣ судовъ первой инстанціи, окружные суды, [1]) по одному на каждую область, за исключеніемъ области Приморской, гдѣ въ Южно-Уссурійскомъ краѣ есть особый окружный судъ; при нѣкоторыхъ окружныхъ судахъ учреждены должности областныхъ прокуроровъ. Якутская область, входящая въ составъ Иркутскаго генералъ-губернаторства, хотя и управляется гражданскимъ губернаторомъ, представляетъ столь же малое развитіе губернскихъ учрежденій, какъ и выше приведенныя области: такъ, здѣсь мы находимъ только областное правленіе, казначейство и окружный судъ—одинъ для всей области.

Значительно высшую ступень развитія въ административномъ отношеніи представляютъ области Туркестанскаго края, не смотря на болѣе позднее его присоединеніе къ Россіи. Вся общая администрація сосредоточивается здѣсь, какъ и въ сибирскихъ областяхъ, въ рукахъ военныхъ губернаторовъ, дѣйствующихъ чрезъ областныя правленія; эти послѣднія, кромѣ вопросовъ, подлежащихъ ихъ рѣшенію по самому существу дѣла, вѣдаютъ также всѣ тѣ дѣла, для которыхъ въ областяхъ не существуетъ особыхъ установленій: а такими особыми и существующими здѣсь учрежденіями являются: финансовыя, кон-

---

[1]) Соотвѣтствующіе отчасти бывшимъ уѣзднымъ судамъ въ коренныхъ русскихъ губерніяхъ.

трольныя и почтово-телеграфныя учрежденія, организація которыхъ опредѣляется дѣйствующими общими узаконеніями. Кромѣ того, въ областяхъ Туркестанскаго края существуютъ областные суды, въ основѣ судопроизводства которыхъ въ значительной степени лежатъ судебные уставы 1864 года. Въ областяхъ Уральской и Тургайской все управленіе сосредоточено въ рукахъ военныхъ губернаторовъ и областныхъ правленій; въ области же Закаспійской гражданскихъ областныхъ учрежденій вовсе не существуетъ, но функціонируютъ учрежденія военныя: военно-областной совѣтъ, штабъ и проч.

Обращаясь къ губерніямъ и областямъ, управляемымъ гражданскими губернаторами, мы находимъ здѣсь уже нѣсколько болѣе развитую систему губернскихъ установленій. Отличительную черту системы губернскихъ установленій въ Сибири составляетъ существованіе здѣсь губернскихъ совѣтовъ. Затѣмъ, въ составъ такъ называемаго частнаго управленія входятъ: по дѣламъ полиціи губернскія правленія; по дѣламъ хозяйственнымъ—казенныя палаты; по питейной части—мѣстныя акцизныя управленія; для ревизіи денежныхъ оборотовъ существуютъ контрольныя палаты; наблюденіе за городскимъ управленіемъ возложено на присутствія по городскимъ дѣламъ; статистическую часть вѣдаютъ статистическіе комитеты. Управленіе нѣкоторыми спеціальными вѣтвями администраціи покоится на особыхъ основаніяхъ. Въ качествѣ судебныхъ установленій въ сибирскихъ губерніяхъ являются губернскіе суды. Система губернскихъ установленій на Кавказѣ совершенно та же, что и въ губерніяхъ, управляемыхъ на общемъ основаніи, только что установленія эти характеризуются особыми отношеніями къ главноначальствующему гражданскою частью на Кавказѣ, а также и своей компетенціей не всегда совпадающей съ компетенціей соотвѣтствующихъ губернскихъ установленій во внутреннихъ губерніяхъ. Губернскія учрежденія въ Привислянскомъ краѣ представляютъ также систему вполнѣ аналогичную съ системой учрежденій въ коренныхъ русскихъ губерніяхъ съ различнаго рода модификаціями въ отношеніи круга подвѣдомственныхъ имъ дѣлъ, то же слѣдуетъ сказать и относительно губерній Остзейскихъ. Такимъ образомъ, по степени развитія системы губернскихъ установленій въ нашихъ окраинахъ, эти послѣднія могутъ быть расположены въ слѣдующей постепенности: наименѣе развитую си-

стему имѣютъ сибирскія области, управляемыя военными губернаторами; таковы области Забайкальскя, Амурская и Приморская; сюда же должна быть присоединена и область Якутская, управляемая гражданскимъ губернаторомъ; далѣе слѣдуютъ области Семипалатинская и Семирѣченская, управляемыя военными губернаторами и область Акмолинская, управляемая гражданскимъ губернаторомъ. Система губернскихъ установленій въ областяхъ управляемыхъ военными губернаторами на Кавказѣ, а также въ областяхъ Уральской и Тургайской характеризуется въ общемъ тѣми же чертами, что и въ вышеуказанныхъ мѣстностяхъ. Сравнительно высшую степень развитія представляетъ система областныхъ учрежденій въ Туркестанскомъ краѣ; затѣмъ слѣдуютъ губерніи Сибири, управляемыя гражданскими губернаторами, наконецъ, губерніи Кавказскаго края, Царства Польскаго и Остзейскія.

Послѣ указаній на систему губернскихъ и областныхъ установленій перейдетъ къ разсмотрѣнію ихъ организаціи и предмѣтовъ дѣятельности.

IV

Остановимся прежде всего на тѣхъ губернскихъ учрежденіяхъ, которыя составляютъ особенность даже въ средѣ другихъ административныхъ установленій окраинъ. Къ числу такихъ учрежденій принадлежатъ существующіе лишь въ четырехъ Сибирскихъ губерніяхъ (Иркутской, Енисейской, Тобольской и Томской) Губернскіе Совѣты. Первоначальное ихъ назначеніе было аналогично съ тѣми задачами и цѣлями, которыя были возложены на Совѣтъ Главнаго Управленія Восточной Сибири, только что примѣнительно къ губернскому управленію; но въ то время какъ упомянутый совѣтъ былъ упраздненъ, губернскіе совѣты продолжаютъ существовать до настоящаго времени. Во всѣхъ другихъ губерніяхъ и областяхъ, управляемыхъ какъ на общемъ, такъ и на особыхъ основаніяхъ, подобныхъ учрежденій не существуетъ. [1]) Въ составъ

---

[1]) Покойный проф. А. Д. Градовскій въ своихъ «началахъ русскаго государственнаго права» т. III, стр. 257, высказывался за учрежденіе такихъ совѣтовъ и въ коренныхъ русскихъ губерніяхъ.

губернскихъ совѣтовъ входятъ: предсѣдатель губернскаго правленія, управляющій казенною палатой; предсѣдатель губернскаго суда и губернскій прокуроръ. При разсмотрѣніи и рѣшеніи дѣлъ, относящихся до строительной и дорожной части, въ губернскомъ совѣтѣ присутствуютъ губернскіе инженеръ и архитекторъ. Составъ этотъ напоминаетъ отчасти тотъ особый составъ губернскихъ правленій, когда обсуждается вопросъ о неудобствахъ поваго закона; въ такихъ случаяхъ, какъ извѣстно, губернское правленіе можетъ пригласить въ свое присутствіе казенную палату въ полномъ ея составѣ, а также управленіе государственными имуществами и палату уголовнаго и гражданскаго суда, гдѣ опа есть; отчасти же этотъ составъ губернскихъ совѣтовъ напоминаетъ смѣшанныя присутствія, состоящія изъ членовъ различныхъ вѣдомствъ. Однако, по тѣмъ задачамъ, которыя законъ возлагаетъ на губернскіе совѣты, учрежденія эти существенно отличаются, какъ отъ губернскихъ правленій, такъ и отъ всякаго рода смѣшанныхъ присутствій. Основная задача этихъ учрежденій заключается въ надзорѣ за правильностью дѣйствій всѣхъ губернскихъ установленій и затѣмъ уже въ рѣшеніи подвѣдомственнымъ имъ дѣлъ. Въ частности, на эти учрежденія законъ возлагаетъ: 1) составленіе ежегодныхъ отчетовъ по губернскому управленію и разсмотрѣніе срочныхъ вѣдомостей, представляемыхъ губернскими учрежденіями высшему начальству; 2) разсмотрѣніе донесеній губернскихъ учрежденій по производству ревизій и слѣдствій, а также вопросовъ по преданію суду чиновниковъ, разсмотрѣніе представленій лицъ прокурорнаго надзора, а также и частныхъ жалобъ о медленности или неправильности дѣлопроизводства губернскихъ учрежденій, за исключеніемъ губернскихъ судовъ; 4) разсмотреніе вѣдомостей о подсудимыхъ и содержащихся подъ стражей, а также жалобъ городскихъ и сельскихъ обществъ на злоупотребленія и притѣсненія (чиновниковъ): 5) охраненіе правъ торговаго сословія и правилъ о свободной торговлѣ, въ особенности предметами продовольствія. Всѣ перечисленные вопросы касаются, слѣдовательно, надзора за дѣятельностью губернскихъ и подчиненныхъ имъ учрежденій и вѣдаются въ коренныхъ русскихъ губерніяхъ въ большинствѣ случаевъ губернаторами и губернскими правленіями. Но въ сферу вѣдомства губернскихъ совѣтовъ входятъ и другіе вопросы, рѣшаемые уже не въ смыслѣ надзора, но

по существу дѣла; таковы: 1) разрѣшеніе сомнѣній въ отношеніи исполненія законовъ и 2) вопросы хозяйственнаго управленія. Къ первой категоріи дѣлъ, въ частности, относится: разрѣшеніе пререканій о компетенціи между губернскими и другими установленіями въ губерніи, составленіе инструкцій въ отношеніи исполненія законовъ и наконецъ, представленія о неудобствахъ закона или необходимости изданія новаго закона или измѣненія и дополненія стараго. Вопросы эти въ другихъ мѣстностяхъ рѣшаются отчасти первымъ департаментомъ Сената, отчасти губернскими правленіями. Наконецъ, въ отношеніи управленія хозяйственнаго, на губерскіе совѣты возлагаются: 1) обязанности губернскихъ распорядительныхъ комитетовъ; 2) разсмотрѣніе представленій по вопросамъ продовольственнымъ, разрѣшеніе торговъ и порядковъ, контрактовъ и условій до 3000 руб., а также разсмотрѣніе случаевъ несостоятельности и затрудненій въ подобныхъ предпріятіяхъ; наконецъ, къ числу хозяйственныхъ вопросовъ, рѣшаемыхъ этими учрежденіями, относятся вопросы объ убыткахъ, нанесенныхъ казенному имуществу и испрошеніе суммъ необходимыхъ на какія либо новыя предпріятія казны. Въ настоящее время на губерскіе совѣты возложены, кромѣ того, обязанности губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій, а при Иркутскомъ и Енисейскомъ губернскихъ совѣтахъ образованы строительныя отдѣленія.

Вникая въ характеръ дѣлъ, вѣдаемыхъ губернскими совѣтами, нельзя не видѣть, что эти учрежденія въ настоящее время утратили свое первоначальное значеніе—быть совѣщательными при губернаторахъ учрежденіями въ видахъ содѣйствія ему при рѣшеніи наиболѣе важныхъ вопросовъ управленія и, главнымъ образомъ, въ видахъ надзора за дѣятельностью всѣхъ мѣстныхъ органовъ управленія. Мы видимъ, что въ настоящее время губернскіе совѣты являются учрежденіеми самостоятельно вѣдающими различные предметы управленія, находящіеся въ другихъ мѣстностяхъ въ вѣдомствѣ отдѣльныхъ учрежденій; таковы дѣла хозяйственныя, таковы задачи, вѣдаемыя крестьянскими присутствіями. Такимъ образомъ, учрежденія эти по крайней мѣрѣ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, должны быть поставлены на ряду съ другими губернскими установленіями, такъ называемаго, частнаго управленія и выйти изъ сферы управленія общаго.

Скажемъ еще нѣсколько словъ объ отношеніяхъ этихъ учрежденій къ губернаторомъ. Послѣдніе являются предсѣдателями совѣтовъ. Раздѣляя губернскія учрежденія на совѣщательныя и рѣшительныя, законъ относитъ губернскіе совѣты къ числу первыхъ. Такимъ образомъ, рѣшенія этихъ совѣтовъ дѣйствительны только въ томъ случаѣ, когда они утверждены губернаторомъ; послѣдній можетъ ихъ принять или не принять; однако, законъ предоставляетъ членамъ губернскихъ совѣтовъ, какъ каждому въ отдѣльности, такъ и всѣмъ въ совокупности, право протеста, причемъ поставляется въ зависимость отъ высшаго начальства утверждать или отмѣнять постановленія губернатора, хотя предъявленіе протеста и не останавливаетъ исполненія рѣшенія. Такимъ образомъ, въ этомъ правѣ протеста выражается доля самостоятельности губернскихъ совѣтовъ. Самостоятельность эта до 1886 года была, однако, большею, такъ какъ совѣты нѣкоторыя дѣла рѣшали по большинству голосовъ, при чемъ несогласіе губернатора не останавливало рѣшенія: сюда относились именно жалобы на постановленія губернскихъ или областныхъ правленій и судовъ: въ настоящее время такія жалобы рѣшаются отчасти генералъ-губернаторами, отчасти Правительствующимъ Сенатомъ. Самостоятельность губернскихъ совѣтовъ, такимъ образомъ, ограничена, хотя, съ другой стороны, на нихъ и были возложены новыя задачи: дѣда по земскимъ повинностямъ и по крестьянскому управленію.

Обращаясь къ разсмотрѣнію учрежденій, вѣдающихъ общее управленіе, полицію безопасности и вопросы благосостоянія, мы видимъ, что такими учрежденіями, какъ въ коренныхъ губерніяхъ, такъ и на окраинахъ, являются губернскія правленія, положеніе которыхъ, степень власти и кругъ компетенціи весьма различны.

Что касается собственно организаціи губернскихъ правленій, то она всюду приближается къ типу, господствующему въ губерніяхъ, управляемыхъ на общемъ основаніи; модификаціи незначительны. Составными частями этихъ учрежденій являются: общее присутствіе, канцелярія и отдѣленія или же отдѣльныя должности, вѣдающія спеціальныя вѣтви управленія

Изъ губернскихъ правленій въ областяхъ, управляемыхъ военными губернаторами, наиболѣе полный составъ имѣетъ Забайкальское областное правленіе, напротивъ, въ Амурской об-

ласти областнаго правленія вовсе не образовано и все управленіе сосредоточено въ рукахъ губернатора и чиновниковъ особыхъ порученій. Областныя правленія въ Приморской области и Туркестанскомъ краѣ по своей организаціи весьма близко подходятъ къ губернскимъ правленіямъ въ коренныхъ русскихъ губерніяхъ; особенности ихъ въ Туркестанскомъ краѣ составляютъ лишь должности по завѣдыванію ирригаціей. Въ сибирскихъ губерніяхъ, управляемыхъ гражданскими губернаторами, особенности губернскихъ правленій заключается, между прочимъ, въ существованіи особыхъ должностей предсѣдателей этихъ учрежденій; только въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ предсѣдательство возлагается на вицегубернаторовъ. Въ остальныхъ разсматриваемыхъ нами мѣстностяхъ губернскія правленія организованы на основаніи общаго губернскаго учрежденія съ незначительными особенностями; такъ, на Кавказѣ они выражаются въ особыхъ отношеніяхъ этихъ учрежденій къ главноначальствующему, въ Привислянскихъ губерніяхъ въ существованіи отдѣленій военно-полицейскаго, страховаго и нѣкоторыхъ другихъ. Въ области Закаспійской областнаго правленія вовсе не образовано, въ виду того, что всѣ мѣстныя областныя учрежденія носятъ здѣсь военный характеръ. Задачи, выполняемыя въ другихъ мѣстностяхъ губернскими или областными правленіями, въ Закаспійской области вѣдаются отчасти начальникомъ области, отчасти военно-областнымъ совѣтомъ, отчасти, наконецъ, другими военными учрежденіями, каковы инженерное управленіе, медицинское и проч.

Гораздо болѣе разнообразія замѣчается въ отношеніи компетенціи губернскихъ и областныхъ правленій.

Уже a priori можно сказать, что наибольшая сумма задачъ возложена на областныя правленія въ тѣхъ областяхъ, которыя управляются военными губернаторами, такъ какъ въ нихъ число другихъ областныхъ учрежденій очень ограничено. Такъ, въ области Забайкальской къ предметамъ вѣдомства областнаго правленія относятся дѣла, какъ областной полиціи, такъ и областнаго хозяйства, т. е. все то, что по общимъ правиламъ сибирскаго учрежденія вѣдается губернскими правленіями и казенными палатами. Къ числу особыхъ предметовъ вѣдѣнія этого учрежденія въ Забайкальской области относится распредѣленіе по различнымъ мѣстностямъ области ссыльныхъ и завѣдываніе ими. Всѣ дѣла, вѣдаемыя областнымъ правленіемъ

Приморской области, на основаніи общаго сибирскаго учрежденія, распредѣляются здѣсь въ распорядительномъ и хозяйственномъ отдѣленіяхъ. На основаніи тогоже самаго учрежденія функціонируютъ и областныя правленія въ Степномъ генералъ-губернаторствѣ. Относительно же характера дѣятельности этихъ учрежденій въ Туркестанскомъ краѣ законъ прямо говоритъ, что они завѣдываютъ всѣми вообще предметами, для которыхъ въ областяхъ не существуетъ особыхъ учрежденій; правда, такихъ особыхъ учрежденій здѣсь уже довольно много: таковы учрежденія по части финансовой, контрольной, учебной, почтово-телеграфной, дѣйствующія на основаніи общихъ узаконеній, а также учрежденія, вѣдающія судебную часть, медицинскую и управленіе государственными имуществами, дѣйствующія на основаніи особыхъ правилъ. Ферганское и Самаркандское областныя правленія завѣдываютъ, между прочимъ, дѣлами ирригаціи. Надо замѣтить, что въ губерніяхъ и областяхъ, управляемыхъ военными губернаторами, законъ весьма часто опредѣляетъ компетенцію губернскихъ правленій и другихъ учрежденій лишь въ самыхъ общихъ чертахъ, предоставляя детальную регламентацію генералъ-губернаторамъ и военнымъ губернаторамъ.

Съ гораздо большей подробностью законъ опредѣляетъ компетенцію губернскихъ правленій въ губерніяхъ, управляемыхъ гражданскими губернаторами. Такъ, въ Сибирскихъ губерніяхъ общая задача губернскихъ правленій, по словамъ закона, заключается въ охраненіи безопасности лицъ и имуществъ мѣрами предупрежденія и пресѣченія; но, опредѣляя кругъ вѣдомства различныхъ отдѣленій губернскихъ правленій, законъ съ большею уже подробностью говоритъ о ихъ компетенціи, распространяя ее, кромѣ полиціи безопасности, и на другіе предметы. Такъ, сюда относятся, кромѣ предметовъ вѣдаемыхъ этими учрежденіями въ губерніяхъ, управляемыхъ на общемъ основаніи: явка купчихъ и закладныхъ крѣпостей, запрещеніе, разрѣшеніе, опись и продажа имѣній по долгамъ; дѣла опекунскія и вексельныя; всѣ эти дѣла имѣютъ, такимъ образомъ, характеръ нотаріальный и отчасти судебный; на губернскія правленія въ Сибирскихъ губерніяхъ возлагаются, далѣе, функціи финансоваго характера — завѣдываніе городскими, земскими и волостными повинностями, казенными зданіями и запасами, побужденіе ко взносу податей; наконецъ,

въ кругъ вѣдомства губернскихъ правленій входитъ здѣсь управленіе тюремное, завѣдываніе дѣлами общественнаго призрѣнія и нѣкоторыя дѣла по частной золотопромышленности. Мы видимъ, такимъ образомъ, что въ Сибирскихъ губернскихъ правленіяхъ вѣдаются такіе предметы, которые въ губерніяхъ, управляемыхъ по общему учрежденію, входятъ въ кругъ дѣятельности самостоятельныхъ учрежденій—казенныхъ палатъ, нотаріальныхъ учрежденій и проч., съ другой стороны, нѣкоторыя дѣла, подлежащія обыкновенно разсмотрѣнію губернскихъ правленій, здѣсь въ сферу ихъ компетенціи не входятъ — таковы: дѣла по пререканіямъ о компетенціи, по разрѣшенію сомнѣній въ законахъ, дѣла по жалобамъ и протестамъ прокуроровъ и нѣкоторыя другія, подлежащія здѣсь вѣдѣнію губернскихъ совѣтовъ.

Губернскія правленія на Кавказѣ, въ отношеніи круга подвѣдомственныхъ имъ дѣлъ, уже ближе подходятъ къ подобнымъ же учрежденіямъ въ коренныхъ русскихъ губерніяхъ, такъ какъ здѣсь нѣтъ губернскихъ совѣтовъ. Однако, характеръ дѣятельности этихъ учрежденій здѣсь неодинаковъ: такъ, въ Ставропольской губерніи они вѣдаютъ, между прочимъ, дорожную часть, отнесенную въ коренныхъ губерніяхъ къ вѣдѣнію земскихъ учрежденій; въ областныхъ правленіяхъ Терской и Кубанской областей, а также въ большинствѣ губернскихъ правленій Закавказья, сосредоточивается, сверхъ предметовъ вѣдаемыхъ по общему учрежденію, дѣла по народному продовольствію, земскимъ повинностямъ, по дорожной части, по общественному управленію въ селеніяхъ, по распредѣленію казачьихъ земель и по завѣдыванію казенными зданіями, а въ двухъ названныхъ областяхъ и государственными имуществами. При областныхъ и губернскихъ правленіяхъ состоятъ, кромѣ того, межевыя учрежденія и врачебныя отдѣленія. Кругъ вѣдомства губернскихъ правленій въ Привислянскомъ краѣ весьма близко подходитъ къ господствующему типу. По мѣрѣ введенія здѣсь общихъ губернскихъ установленій, сфера дѣятельности губернскихъ правленій съуживалась, такъ что въ настоящее время эти учрежденія завѣдываютъ, кромѣ дѣлъ общихъ съ другими учрежденіями этого рода, дѣла взаимнаго страхованія, управленіе сберегательными кассами, дѣла касающіяся иностранцевъ, нѣкоторыя дѣла военно-полицейскія и друг.

Изъ вышеизложеннаго видно, что характеризовать компетенцію губернскихъ правленій въ нашихъ окраинахъ какими либо общими чертами представляется довольно труднымъ. Общимъ здѣсь является лишь то, что въ кругъ вѣдомства этихъ учрежденій входятъ, между прочимъ, предметы, вѣдаемые во внутреннихъ губерніяхъ земскими учрежденіями, такъ какъ нигдѣ еще въ мѣстностяхъ, управляемыхъ на особыхъ началахъ, земскихъ учрежденій не введено. Далѣе, можно признать общимъ правиломъ, что сумма задачъ, выполняемыхъ губернскими правленіями, обратно пропорціональна числу губернскихъ или областныхъ учрежденій, такъ какъ губернскія правленія являются такими именно учрежденіями, которыя, по духу нашего законодательства, способны и призваны замѣнять постоянно или только временно, всякаго рода другія учрежденія, открытія которыхъ еще не послѣдовало въ тѣхъ или другихъ губерніяхъ или областяхъ. Этимъ и объясняется то разнообразіе предметовъ вѣдомства, которое мы находимъ въ этихъ учрежденіяхъ въ нашихъ окраинахъ.

Финансовыми и контрольными учрежденіями въ разсматриваемыхъ мѣстностяхъ, такъ же какъ и во внутреннихъ нашихъ губерніяхъ, служатъ: казенныя палаты, казначейства, податныя присутствія, акцизныя управленія и контрольныя палаты. Всѣ эти учрежденія мы находимъ, однако, не во всѣхъ губерніяхъ и областяхъ въ окраинахъ и сфера ихъ дѣятельности не всегда одинакова, хотя вообще здѣсь мы замѣчаемъ менѣе отступленій, нежели въ другихъ учрежденіяхъ. Всюду казенныя палаты организованы на общемъ основаніи, только что не рѣдко на двѣ, на три губерніи или области учреждена только одна казенная палата. Такъ, Амурская казенная палата вѣдаетъ финансовое управленіе областей Амурской и Приморской; въ Забайкальской же области учреждена особая казенная палата. Омская палата сосредоточиваетъ въ себѣ финансовое управленіе всего Степнаго генералъ-губернаторства; Ставропольская казенная палата завѣдуетъ соотвѣтствующими дѣлами областей Терской и Кубанской; въ Закавказьѣ двѣ казенныхъ палаты — въ Тифлисѣ и Баку. Для всего Туркестанскаго края образована одна казенная палата, дѣйствующая на общемъ основаніи. Въ кругъ вѣдомства нѣкоторыхъ казенныхъ палатъ въ разсматриваемыхъ мѣстностяхъ входятъ иногда предметы, не относящіеся по общему правилу къ компетенціи этихъ

учрежденій. Такъ, Иркутская и Енисейская палаты вѣдаютъ, между прочимъ, межеваніе и имѣютъ подчиненный имъ штатъ землемѣровъ; Амурская казенная палата управляетъ и акцизною частью; Тобольская и Томская, сверхъ общихъ обязанностей завѣдуютъ дѣломъ народнаго продовольствія. При казенныхъ палатахъ Кавказскаго края, за исключеніемъ нѣкоторыхъ областей, а также въ Туркестанскомъ краѣ, состоятъ податные инспектора. Всюду казеннымъ палатамъ подчинены казначейства, дѣйствующія на общихъ основаніяхъ. Въ губерніяхъ Царства Польскаго казенныя палаты были образованы на ряду съ другими учрежденіями, въ 1869 году; до 1885 года особенность ихъ заключалась въ томъ, что они вѣдали между другими дѣлами и управленіе государственными имуществами, для чего при нихъ существовали особыя временныя отдѣленія.

Управленіе акцизною частью организовано въ нѣкоторыхъ Сибирскихъ губерніяхъ на общемъ основаніи; но въ Приамурскомъ краѣ существуетъ одно акцизное управленіе для всего генералъ-губернаторства; то же надо сказать о Закавказьѣ, гдѣ на всѣ губерніи и области этого района образовано только одно акцизное управленіе; въ Сѣверномъ Кавказѣ акцизное управленіе учреждено въ Ставропольской губерніи, но вмѣстѣ съ тѣмъ оно вѣдаетъ дѣла по акцизу областей Терской и Кубанской а также Закаспійской. Въ Туркестанскомъ краѣ все финансовое управленіе, какъ замѣчено уже выше, организовано на общихъ основаніяхъ, однако въ основаніи устройства акцизной части лежатъ болѣе упрощенныя начала. Въ Привислянскихъ губерніяхъ учреждено для завѣдыванія этою частью четыре акцизныхъ управленія: въ Варшавѣ, Калишѣ, Люблинѣ и Ломзѣ.

Ревизія всякаго рода денежныхъ оборовъ въ кассахъ, подлежащихъ вѣдомству министерства финансовъ, возложена въ разсматриваемыхъ мѣстностяхъ на контрольныя палаты на общемъ основаніи. Особенность этихъ учрежденій составляетъ лишь то, что число ихъ ограничено и что обыкновенно вѣдомству одной контрольной палаты подчинены кассы нѣсколькихъ губерній и областей. Такъ, для всего Приамурскаго генералъ-губернаторства существуетъ одна Амурская контрольная палата; Омская контрольная палата вѣдаетъ дѣла Степнаго генералъ-губернаторства. Далѣе, мы находимъ контрольныя палаты въ Томскѣ, Иркутскѣ и Красноярскѣ. Въ Туркестанскомъ краѣ

контрольныя учрежденія организованы на общихъ основаніяхъ; то же надо сказать о губерніяхъ Прибалтійскихъ и Привислянскихъ; въ послѣднихъ еще въ 1869 году было образовано три контрольныхъ палаты.

Обращая вниманіе на учрежденія внутренняго управленія въ тѣсномъ смыслѣ слова, существующія во внутреннихъ губерніяхъ обыкновенно въ видѣ смѣшанныхъ присутствій, мы видимъ, что въ мѣстностяхъ съ особымъ управленіемъ они или вовсе еще не образованы, или представляютъ значительныя отступленія. Такъ, губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, нынѣ въ коренныхъ русскихъ губерніяхъ упраздняемыя, существуютъ на Кавказѣ, гдѣ, въ качествѣ мѣстныхъ органовъ по этой части, имъ подчинены мировые посредники, и въ губерніяхъ Царства Польскаго; въ этой послѣдней мѣстности они были введены въ 1870 году, замѣнивши здѣсь прежнія коммиссіи по крестьянскимъ дѣламъ. Напротивъ, въ Сибирскихъ губерніяхъ и областяхъ и Туркестанскомъ генералъ-губернаторствѣ такихъ учрежденій вовсе не образовано; завѣдываніе же общественнымъ управленіемъ крестьянъ въ Сибири возлагается на губернскіе совѣты, а гдѣ ихъ нѣтъ, на губернскія и областныя правленія; въ Туркестанскомъ краѣ, по словамъ закона, областныя правленія вѣдаютъ всѣ тѣ предметы, для которыхъ не создано особыхъ учрежденій; слѣдовательно въ кругъ ихъ компетенціи входитъ и крестьянское управленіе; однако, здѣсь существуютъ особыя поземельно-податныя учрежденія.

Дѣло общественнаго призрѣнія сосредоточивается въ приказахъ общественнаго призрѣнія, существовавшихъ до введенія земскихъ учрежденій и во внутреннихъ русскихъ губерніяхъ; такія учрежденія мы находимъ въ Сибири—въ губ. Иркутской (и для Забайкальской области), Енисейской, Тобольской и Томской; на Кавказѣ—въ губ. Ставропольской. Въ губерніяхъ Царства Польскаго эти учрежденія называются совѣтами общественнаго призрѣнія. Различіе между совѣтами и приказами характеризуется самою ихъ организаціей. Приказы общественнаго призрѣнія образованы еще Екатериной II и характеръ ихъ организаціи до сихъ поръ остается неизмѣннымъ, сохраняя свой прежній сословный колоритъ; между тѣмъ какъ губернскіе совѣты общественнаго призрѣнія въ Царствѣ Польскомъ учрежденія сравнительно новыя и по своему составу напоми-

нающія смѣшанныя присутствія въ коренныхъ губерніяхъ. Составъ этотъ принаровленъ къ самому характеру обязанностей, возложенныхъ на совѣты; такъ, кромѣ губернатора, вице-губернатора, совѣтниковъ губернскаго правленія и управляющаго казенною палатой, въ составъ ихъ входятъ: начальникъ учебной дирекціи, губернскій медицинскій инспекторъ и попечители больницъ и другихъ благотворительныхъ заведеній. Компетенція, какъ приказовъ общественнаго призрѣнія, вакъ и совѣтовъ, исчерпывается надзоромъ за благотворительными заведеніями и управленіемъ дѣлами общественнаго призрѣнія, между тѣмъ какъ по первоначальному учрежденію, дѣйствовавшему до введенія земскихъ учрежденій, приказы вѣдали различные вопросы благосостоянія, часть учебную, медицинскую и даже кредитную.

V.

Обращаясь къ разсмотрѣнію управленія уѣзднаго въ нашихъ окраинахъ, мы видимъ, что оно отличается опять-таки большею простотою и безъискусственностью, нежели уѣздное управлеіе во внутреннихъ губерніяхъ. Число самостоятельныхъ учрежденій здѣсь обыкновенно крайне незначительно. Прежде всего замѣтимъ, что названіе „уѣздъ" встрѣчается рѣже, нежели „округъ" или „округа". На Кавказѣ и въ Туркестанѣ, на равнѣ съ уѣздами, находимъ отдѣлы, именно въ областяхъ Кубанской, Терской и Сыръ-Дарьинскій. Между уѣздами и округами трудно провести какое либо различіе и не надо думать, что округи подраздѣленія областей, а уѣзды подраздѣленія губерній, такъ какъ нерѣдко въ областяхъ мы находимъ уѣзды (Семипалатинская, Семирѣченская, Акмолинская, Сыръ-Дарьинская, Ферганская, Самаркандская) и въ губерніяхъ округи (Тобольская, Томская, Иркутская и др.). Тѣ и другіе легче отличить отъ отдѣловъ. Послѣдніе являются такими административными дѣленіями губерній или областей, которыя занимаютъ почему либо особое положеніе и администрація которыхъ имѣетъ особое значеніе. Таковъ, напр. отдѣлъ Аму-Дарьинскій, начальникъ котораго назначается верховной властью и занимаетъ, слѣдовательно, болѣе самостоятельное положеніе, имѣетъ болѣе широкую степень власти, нежели начальники

округовъ или уѣздовъ. Названія должностей, поставленныхъ во главѣ уѣзднаго или окружнаго управленія, также различны; такъ, одновременно встрѣчаются названія: окружныхъ исправниковъ, окружныхъ начальниковъ, уѣздныхъ начальниковъ, уѣздныхъ воинскихъ начальниковъ, пограничныхъ начальниковъ и пограничныхъ коммиссаровъ; нигдѣ, однако, не встрѣчается названія уѣздныхъ исправниковъ. Въ отдѣлахъ Кубанской и Терской областей мы находимъ атамановъ отдѣловъ. Названіе пограничныхъ коммиссаровъ понятно; уѣздные воинскіе начальники стоятъ во главѣ уѣздовъ Семирѣченской облаоти; но права уѣздныхъ воинскихъ начальниковъ присваиваются иногда и уѣзднымъ начальникамъ; таковы уѣздные начальники Мангишлакскаго и Красноводскаго уѣздовъ Закаспійской области; надо замѣтить, что всѣ уѣздные начальники этой области назначаются изъ военныхъ чиновъ. Кромѣ того, соединеніе гражданскаго и военнаго управленія въ рукахъ одного лица, называемаго уѣзднымъ начальникомъ, мы находимъ также и въ области Семипалатинской. Отыскать какое либо различіе въ должностяхъ уѣздныхъ начальниковъ, управляющихъ только гражданскою частью, окружныхъ начальниковъ и окружныхъ исправниковъ, не представляется ни какой возможности и слѣдуетъ думать, что названія эти однозначущи.

Права и обязанности окружныхъ или уѣздныхъ начальниковъ въ общемъ тѣ же, что и уѣздныхъ исправниковъ во внутреннихъ губерніяхъ Россіи; подобно этимъ послѣднимъ, они дѣйствуютъ, какъ единолично, такъ и въ составѣ уѣздныхъ или окружныхъ полицейскихъ управленій; лишь въ малонаселенныхъ округахъ Сибири, въ уѣздахъ и округахъ Степнаго генералъ-губернаторства, Туркестанскаго края и Прибалтійскихъ губерній полицейскихъ управленій не существуетъ и уѣздные или окружные начальники дѣйствуютъ единолично. Однако, въ Сибирскихъ округахъ въ помощь исправникамъ образована должность помощниковъ исправниковъ съ большимъ значеніемъ, нежели тамъ, гдѣ есть полицейскія управленія; исправникъ и его помощникъ дѣйствуютъ всегда въ этихъ округахъ совмѣстно и являются оба отвѣтственными въ одинаковой степени.

Составъ полицейскихъ управленій, существующихъ въ большинствѣ округовъ и уѣздовъ разсматриваемыхъ мѣстностей, характеризуется такъ же, какъ и во внутреннихъ губерніяхъ,

участіемъ въ нихъ выборныхъ засѣдателей. Исключеніе отсюда составляютъ полицейскія управленія въ Привислянскихъ губерніяхъ и на островѣ Сахалинѣ. Въ первыхъ въ составъ полицейскихъ управленій, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго начальника, входятъ два его помощника, уѣздный архитекторъ или инженеръ и уѣздный врачъ. Полицейскія управленія на островѣ Сахалинѣ состоятъ, подъ предсѣдательствомъ окружныхъ начальниковъ, изъ смотрителей тюремъ и ихъ помощниковъ.

Что касается круга дѣятельности уѣздныхъ или окружныхъ полицейскихъ учрежденій, то онъ болѣе обширенъ, нежели во внутреннихъ губерніяхъ. Такъ, въ Сибири уѣздныя полицейскія учрежденія, кромѣ дѣлъ чисто полицейскихъ, вѣдаютъ взысканіе недоимокъ, выдачу, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, свидѣтельствъ на право торговли, судопроизводство по маловажнымъ проступкамъ, производство слѣдствій, исполненіе судебныхъ приговоровъ и проч. Кромѣ того, исправники единолично разбираютъ спорныя дѣла между селеніями и обществами о казенныхъ земляхъ. Особенности уѣздныхъ полицейскихъ управленій въ Сибири заключаются, между прочимъ, въ томъ, что засѣдатели полицейскихъ управленій выполняютъ обязанности мировыхъ посредниковъ по надзору за общественнымъ управленіемъ крестьянъ. Кромѣ того, въ мѣстностяхъ отдаленныхъ отъ центра окружнаго управленія, функціонируютъ отдѣльные засѣдатели. Нѣкоторыя особенности представляютъ также и полицейскія управленія на Кавказѣ, гдѣ, кромѣ общихъ дѣлъ, вѣдаемыхъ этого рода учрежденіями, въ нихъ сосредоточивается дѣлопроизводство по земскимъ повинностямъ и наблюденіе за общественнымъ управленіемъ въ казенныхъ селеніяхъ, горскихъ аулахъ и въ колоніяхъ Сѣвернаго Кавказа. Полицейскія уѣздныя учрежденія въ Привислянскихъ губерніяхъ, кромѣ другихъ дѣлъ, вѣдаютъ часть строительную, дорожную, страховую, ветеринарную; въ частности, на уѣздныхъ начальниковъ возлагается здѣсь, между прочимъ, ревизія магистратовъ и другихъ городскихъ установленій и городскихъ кассъ; въ уѣздахъ пограничныхъ съ Пруссіей, они являются въ качествѣ пограничныхъ коммиссаровъ. Въ Туркестанскомъ краѣ полицейскихъ управленій, какъ замѣчено выше, не существуетъ и административно-полицейское завѣдываніе уѣздами сосредоточивается въ рукахъ уѣздныхъ начальниковъ, которымъ

присваиваются всѣ права и обязанности, принадлежащія, по общему закону, уѣзднымъ исправникамъ и уѣзднымъ полицейскимъ управленіямъ; но, кромѣ того, уѣздные начальники Туркестанскаго края имѣютъ право карательной власти въ отношеніи туземцевъ за маловажные проступки и ослушаніе законнымъ распоряженіямъ властей, именно аресту не свыше семи дней или денежному взысканію не свыше 15 рублей. Право карательной власти принадлежитъ здѣсь и участковымъ приставамъ, стоящимъ во главѣ участковъ, на которые дѣлятся уѣзды, только что въ меньшемъ размѣрѣ: аресту не свыше трехъ дней и денежному взысканію не свыше 5 рублей. Подобныя же права принадлежатъ волостнымъ управителямъ въ Закаспійской области: право ареста до 3 дней и денежнаго взысканія до 3 рублей. Принадлежитъ ли такое право карательной власти уѣзднымъ начальникамъ Закаспійской области, на это въ законѣ прямыхъ указаній нѣтъ; однако изъ того, что волостные управители обязаны представлять уѣздному начальнику о такихъ лицахъ, которые заслуживаютъ наказанія, но которыхъ подвергнуть наказанію сами волостные управители не имѣютъ права, (сюда относятся лица, имѣющія чины и ордена), можно заключить, что право карательной власти принадлежитъ и уѣзднымъ начальникамъ; но, съ другой стороны, законъ вовсе не установляетъ размѣровъ карательной власти этихъ лицъ, проходя весь этотъ вопросъ полнымъ молчаніемъ. Въ другихъ мѣстностяхъ такая карательная власть присваивается уѣзднымъ начальникамъ обыкновенно не въ отношеніи мѣстнаго населенія, но въ отношеніи должностныхъ лицъ общественнаго крестьянскаго управленія. Во внутреннихъ русскихъ губерніяхъ подобнаго рода карательная власть въ послѣднее время была присвоена земскимъ начальникамъ въ отношеніи лицъ, подвѣдомственныхъ крестьянскому общественному управленію (арестъ не свыше трехъ дней и денежное взысканіе не свыше 6 рублей).

Число другихъ уѣздныхъ или окружныхъ учрежденій не значительно; почти всюду мы находимъ уѣздныя или окружныя казначейства съ тѣми же спеціальными задачами, какія возложены на эти учрежденія во внутреннихъ губерніяхъ. Къ особеннымъ задачамъ Сибирскихъ казначействъ въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ относится храненіе и продажа пороха. Окружные по крестьянскимъ дѣламъ присутствія встрѣчаются въ Сибири,

въ губерніяхъ Тобольской и Томской. Въ округахъ губерній и областей, входящихъ въ составъ Иркутскаго и Приамурскаго генералъ-губернаторствъ наблюденіе за крестьянскимъ общественнымъ управленіемъ, а также разрѣшеніе жалобъ на должностныхъ лицъ крестьянскаго управленія, возлагается на земскихъ засѣдателей и особыя присутствія, учрежденныя для двухъ или трехъ округовъ по одному и состоящія подъ предсѣдательствомъ лица, назначеннаго генералъ-губернаторомъ, изъ исправниковъ, товарищей прокуроровъ и казначеевъ; въ нѣкоторыхъ присутствіяхъ составъ этотъ нѣсколько модифицируется. Въ уѣздахъ Привислянскаго края крестьянское управленіе ввѣрено особымъ коммиссарамъ по крестьянскимъ дѣламъ, подчиненнымъ губернскимъ присутствіямъ; на Кавказѣ существуютъ должности мировыхъ посредниковъ, а въ Туркестанскомъ краѣ крестьянское управленіе вѣдается общими административными учрежденіями. Органами надзора за волостнымъ общественнымъ управленіемъ въ Прибалтійскихъ губерніяхъ являются образованные лишь въ прошломъ году должности коммиссаровъ по крестьянскимъ дѣламъ, въ замѣнъ прежнихъ приходскихъ и уѣздныхъ судовъ. Дѣла по отправленію воинской повинности сосредоточиваются отчасти въ уѣздныхъ или окружныхъ по воинской повинности присутствіяхъ, какъ то надо сказать о Сибири, Привислянскомъ краѣ, отчасти же вѣдаются органами общей администраціи.

Сельское управленіе въ разсматриваемыхъ мѣстностяхъ различается смотря по тому, какихъ категорій населенія оно касается; такъ, слѣдуетъ различать сельское управленіе русскихъ и сельское управленіе инородцевъ. Установленія сельскаго управленія въ русскомъ населеніи Сибири являются, какъ и во внутреннихъ губерніяхъ, обыкновенно, въ видѣ установленій волостнаго управленія и установленій управленія сельскихъ обществъ, при чемъ должностныя лица этого управленія—волостные головы, старосты, писаря и проч. избираются порядкомъ, установленнымъ для волостнаго общественнаго управленія вообще. Предметы вѣдомства волостныхъ правленій тѣ же, что и окружныхъ или уѣздныхъ полицейскихъ управленій, только что сфера дѣятельности ихъ простирается на одну волость. Въ тѣхъ мѣстностяхъ Сибири, гдѣ не введено преобразованій общественнаго управленія государственныхъ крестьянъ, мы находимъ нѣсколько иные порядки. Должностныя лица во-

лостнаго управленія выбираются здѣсь повѣренными отъ каждаго селенія по одному на 100 душъ. Собраніе такихъ повѣренныхъ и составляетъ мірской сходъ, уполномоченный, однако, только правомъ выборовъ, тогда какъ для рѣшенія различныхъ вопросовъ волостнаго управленія образуются сходы изъ сельскихъ старшинъ, получающихъ каждый разъ инструкціи отъ своихъ сельскихъ сходовъ относительно того, какъ они должны поступить въ томъ или другомъ случаѣ—утвердить ли предлагаемый предметъ, или заявить особое мнѣніе. Разсѣянные между русскими осѣдлые земледѣльцы изъ инородцевъ, не составляющіе особыхъ селеній, причисляются къ русскимъ деревнямъ и участвуютъ въ мірскихъ выборахъ на общемъ основаніи. Что касается самаго введенія общественнаго управленія въ различныхъ мѣстностяхъ Сибири, въ особенности въ отдаленныхъ и малонаселенныхъ, то оно должно быть производимо постепенно, по мѣрѣ образованія сельскихъ обществъ, при томъ же на тѣхъ основаніяхъ, которыя на первое время будутъ признаны мѣстнымъ начальствомъ наиболѣе цѣлесообразными и удобопримѣнимыми. Тоже самое слѣдуетъ сказать о развитіи сельскаго управленія въ русскомъ населеніи Туркестанскаго края. Каждое селеніе, занимаемое русскими и лицами, не принадлежащими къ туземному населенію, образуетъ отдѣльное сельское общество, а съ развитіемъ колонизаціи образуются постепенно волости изъ селеній, имѣющихъ между собою взаимную свявь; но до образованія волостей сельская администрація подчиняется непосредственно уѣздному начальству. Характерную черту этого управленія составляетъ, такимъ образомъ, обособленность туземныхъ и русскихъ установленій; въ дѣлѣ общественнаго сельскаго управленія правительство считаетъ цѣлесообразнымъ не смѣшивать туземнаго населенія съ русскимъ. Такая обособленность управленія можетъ находить свое оправданіе въ различіи степени культуры тѣхъ или другихъ народностей, въ различіи всего міросозерцанія, нравовъ, обычаевъ, религіи, языка и проч. Но, съ другой стороны, подобнаго рода обособленность лишаетъ русское населеніе его цивилизующаго вліянія; правда, колонизирующее на востокъ русское населеніе и само не отличается высокою культурой, но все же оно болѣе развито, нежели инородческое населеніе отдаленныхъ мѣстностей востока.

Особенность сельскаго управленія въ Закавказьѣ выражается въ отсутствіи здѣсь волостей и волостнаго управленія и въ существованіи однихъ лишь сельскихъ обществъ и сельскихъ общественныхъ установленій и должностныхъ лицъ. Органами сельскаго общественнаго управленія являются сельскій сходъ и сельскій старшина; отъ усмотрѣнія сельскаго общества зависитъ имѣть и другихъ выборныхъ должностныхъ лицъ. Составъ сельскихъ сходовъ образованъ на общемъ основаніи; напротивъ компетенція ихъ шире, нежели во внутреннихъ губерніяхъ, такъ какъ во многихъ отношеніяхъ они вѣдаютъ дѣла, подлежащія въ другихъ мѣстностяхъ вѣдѣнію волостныхъ учрежденій. Однако, на ряду съ сельскими сходами, существуютъ еще частные сходы, имѣющіе двоякій характеръ, сообразно двоякому характеру общественныхъ группъ, могущихъ входить въ составъ сельскихъ обществъ. Во первыхъ, такіе частные сходы могутъ имѣть мѣсто въ малолюдныхъ селеніяхъ, входящихъ въ составъ сельскихъ обществъ; во вторыхъ въ частныхъ крестьянскихъ обществахъ, образуемыхъ крестьянами отдѣльнаго какого либо вѣдомства, если въ составъ сельскаго общества входятъ крестьяне разныхъ вѣдомствъ. Предметами обсужденія въ частныхъ сходахъ и являются интересы, общіе всѣмъ членамъ малолюдныхъ селеній или же частныхъ крестьянскихъ обществъ. Во всемъ прочемъ организація сельскаго управленія въ Закавказьѣ представляетъ полную аналогію съ подобной же организаціей во внутреннихъ губерніяхъ. Такимъ образомъ, въ Закавказьѣ законъ не создалъ обособленнаго сельскаго управленія для инородческаго населенія; въ составъ сельскихъ обществъ, по словамъ закона, входятъ здѣсь всѣ крестьяне водворенные въ одномъ селеніи или живущіе въ малолюдныхъ селеніяхъ и отдѣльныхъ поселкахъ и дворахъ, причисленныхъ къ другимъ сельскимъ обществамъ, какого бы вѣдомства и наименованія крестьяне эти не были. По мнѣнію нѣкоторыхъ изслѣдователей общинной жизни въ Закавказьѣ, напр. С. А. Егіазарова, такое соединеніе въ сельскія общества различныхъ племенъ, какого бы вѣроисповѣданія они ни были, приводитъ лишь къ тому, что законъ остается безъ практическаго примѣненія или же примѣняется неправильно. Внѣшняя связь, созданная закономъ между такими селеніями, входящими въ составъ одного и того же сельскаго общества, нисколько не мѣшаетъ этимъ селеніямъ фигурировать въ дѣйствительной

жизни въ качествѣ совершенно независимыхъ другъ отъ друга земельныхъ общинъ. „Культурныя бытовыя условія, говоритъ тотъ же изслѣдователь, и вообще весь строй жизни сельскаго населенія сложились такъ, что трудно создать такой режимъ, который былъ бы одинаково годенъ, какъ для грузина или армянина, такъ и для осѣдлаго татарина, какъ для пшава или хевсура, такъ и для курда и прочихъ кочевниковъ-таракяминцевъ, борчалинцевъ и чобонкяринцевъ..... бытовыя условія и различіе въ жизненныхъ цѣляхъ отдѣльныхъ народностей и племенъ сильно препятствуютъ организаціи общественныхъ союзовъ на территоріальныхъ началахъ. Пока религіозная и національная рознь разобщаетъ отдѣльныя народности, пока общая государственная культура не сгладитъ этихъ племенныхъ особенностей, трудно расчитывать на организацію сельскихъ обществъ на началахъ единства и однообразія". Со всѣмъ этимъ, разумѣется, нельзя не согласиться; только что во 1) въ созданіи выше указанной организаціи сельскаго управленія именно и слѣдуетъ видѣть стремленіе законодателя сгладить культурныя и другія особенности различныхъ племенъ, ассимилировать ихъ воззрѣнія въ отношеніи различныхъ предметовъ мѣстнаго управленія; во 2) законъ не упустилъ изъ виду и племенныхъ особенностей; создавая частные сходы, частныя крестьянскія общества, законъ создалъ возможность рѣшенія извѣстной категоріи дѣлъ и сообразно съ національными требованіями и интересами тѣхъ или другихъ племенъ. Нужно замѣтить, что къ числу этихъ дѣлъ относятся весьма важныя, какъ-то, дѣла относящіяся до пользованія и распредѣленія земель, состоящихъ въ отдѣльномъ пользованіи селеній или частныхъ крестьянскихъ обществъ, внутренняя между ними раскладка государственныхъ податей и повинностей, предупрежденіе накопленія недоимокъ и взысканіе ихъ, принесеніе жалобъ и просьбъ, предварительныя совѣщанія по такимъ дѣламъ, которыя должны быть обсуждаемы на общемъ сельскомъ сходѣ и другія. Такимъ образомъ, законъ весьма цѣлесообразно, даетъ мѣсто въ сельскомъ управленіи Закавказья двумъ началамъ: началу общегосударственнаго единства, выражающемуся въ организаціи сельскихъ сходовъ и другихъ учрежденій сельскаго общественнаго управленія и началу племенному или національному, выражающемуся въ значительной степени въ организаціи частныхъ сходовъ.

Крестьянское общественное управленіе въ Сѣверномъ Кавказѣ образовано на общемъ основаніи, за исключеніемъ, конечно, управленія въ казачьихъ станицахъ Кубанской и Терской областей, дѣйствующаго на основаніи Положенія объ общественномъ управленіи въ казачьихъ войскахъ.

Если въ Закавказьѣ мы находимъ только сельскія общества, то особенность сельскаго общественнаго управленія въ Прибалтійскихъ губерніяхъ составляетъ существованіе здѣсь въ качествѣ низшихъ административныхъ районовъ исключительно волостей, имѣющихъ территоріальный характеръ. Органами общественнаго управленія служатъ: волостные сходы, сходы выборныхъ, волостные старшины и другіе должностные лица. Первые сходы рѣшаютъ наиболѣе важныя дѣла: выборы должностныхъ лицъ, исключеніе изъ обществъ порочныхъ членовъ и проч.; послѣдніе — текущія дѣла управленія, главнымъ образомъ, хозяйственныя. Помимо того, землевладѣльцы, арендаторы и другія лица, занимающіяся сельскимъ хозяйствомъ и входящія въ составъ волостнаго населенія, могутъ собираться въ частныя собранія для обсужденія своихъ интересовъ и нуждъ. Во главѣ волости поставленъ волостной старшина, какъ представитель волости; компетенція и степень его власти приблизительно тѣ же, какія присвоены волостнымъ старшинамъ во внутреннихъ губерніяхъ.

Особенность сельскаго общественнаго управленія въ губерніяхъ Привислянскихъ составляетъ существованіе здѣсь всесословной волости или гмины, обнимающей какъ крестьянскія деревни и колоніи, такъ ровно и имѣнія частныхъ землевладѣльцевъ. Сообразно съ этимъ и установленія сельскаго управленія носятъ тотъ же всесословный характеръ; такъ, въ составъ гминнаго схода входятъ всѣ совершеннолѣтніе домохозяева гмины, владѣющіе не менѣе какъ тремя моргами земли на правѣ собственности. Во главѣ гмины поставленъ войтъ, напоминающій отчасти волостнаго старшину, такъ какъ, подобно послѣднему, онъ является лицомъ выбираемымъ гминнымъ сходомъ, отчасти становаго пристава, въ виду выполненія возложенныхъ на него полицейскихъ обязанностей и подчиненія ему въ этомъ отношеніи всѣхъ лицъ, живущихъ въ гминѣ, къ какому бы сословію или общественному классу они ни принадлежали. Войтъ утверждается въ должности губернаторомъ, имъ же можетъ быть и смѣненъ.

Сельское общественное управленіе въ тѣсномъ смыслѣ слова возлагается здѣсь на сельскіе сходы и солтысовъ, соотвѣтствующихъ до нѣкоторой степени сельскимъ старостамъ во внутреннихъ губерніяхъ. Въ составъ сельскаго общества входятъ принадлежащіе къ одной деревнѣ или колоніи крестьяне, владѣющіе въ ней на правѣ собственности усадьбою или какимъ либо недвижимымъ имуществомъ, вмѣстѣ съ ихъ семействами, прислугою и прочими лицами, живущими на ихъ землѣ; однако, и такія селенія, которыя населены лицами, не принадлежащими къ крестьянскому сословію, образуютъ также сельскія общества. Отсюда мы видимъ, что въ Привислянскомъ краѣ сельскія общества суть ни что иное, какъ сельскія общины, между тѣмъ какъ во внутреннихъ губерніяхъ понятія эти не тождественны. Указанное устройство сельскихъ обществъ и ихъ органовъ управленія объясняется въ значительной степени отсутствіемъ здѣсь общиннаго землевладѣнія; это обстоятельство во всякомъ случаѣ обусловливаетъ территоріальный характеръ гминъ и сельскихъ обществъ.

Въ нѣкоторыхъ изъ разсматриваемыхъ нами мѣстностей организовано особое сельское управленіе для инородческаго населенія, при чемъ осѣдлое населеніе различается отъ кочеваго и бродячаго. Такъ, въ Сибири управленіе кочевыхъ инородцевъ является въ видѣ частнаго, по отдѣльнымъ стойбищамъ, улусамъ или родамъ и общаго по отношенію къ соединенію нѣсколькихъ изъ нимъ въ одно административное цѣлое. Мѣстными установленіями въ первомъ случаѣ служатъ „Родовыя Управленія,“ состоящія изъ старосты и одного или двухъ помощниковъ; въ послѣднемъ—„Инородныя Управы“, въ составъ которыхъ входятъ: голова и два или болѣе выборныхъ. Вообще, члены какъ родовыхъ управленій, такъ и родовыхъ управъ, избираются въ общемъ собраніи родовичей и утверждаются въ должностяхъ губернскими или областными правленіями; а увольненіе ихъ отъ должностей совершается не иначе, какъ по доказаннымъ злоупотребленіямъ. Кромѣ указанныхъ установленій, для многихъ родовъ, соединенныхъ въ одну общую зависимость, учреждаются „Степныя Думы,“ состоящія изъ родоначальника, выборныхъ засѣдателей и головъ инородныхъ управъ. Въ основѣ дѣятельности всѣхъ этихъ установленій лежитъ, главнымъ образомъ, обычное право. Но въ то время какъ дѣятельность родовыхъ управленій и инород-

ныхъ управъ касается дѣлъ полицейскихъ, хозяйственныхъ и судебныхъ, степныя думы, какъ установленія съ общественнымъ характеромъ, вѣдаютъ лишь хозяйственную часть. Инородцы бродячіе, по образу ихъ жизни, не имѣютъ собственно ни какого внутренняго управленія, кромѣ семейнаго; но когда они соединяются въ роды и имѣютъ нѣкоторую степень общежитія, тогда управляются старостами, замѣняющими здѣсь родовыя управленія и инородныя управы, или же старшинами совмѣстно съ окружнымъ начальствомъ, когда инородцы находятся не въ полной зависимости отъ Россіи. Что касается осѣдлаго инородческаго населенія Сибири, то его общественное управленіе весьма близко подходитъ къ управленію организованному на основаніи общаго сибирскаго учрежденія.

Организація управленія инородцевъ на Кавказѣ представляетъ нѣкоторыя уклоненія отъ вышеизложенной, хотя въ общемъ и здѣсь обычное право господствуетъ въ большей степени, нежели законъ. Такъ, инородцы Ставропольской губерніи: калмыки, нагайцы и др. управляются, по словамъ закона, особеннымъ начальствомъ, на основаніи ихъ степныхъ обычаевъ и обрядовъ, а также правилъ указанныхъ закономъ: такимъ образомъ, самъ законодатель, регламентируя инородческое управленіе въ этой мѣстности, на первомъ планѣ ставитъ мѣстные обычаи и обряды. Инородцы различныхъ названій, кочующіе въ предѣлахъ Ставропольской губерніи, въ видахъ достиженія возможнаго единства управленія, подчиняются одному правительственному должностному лицу, называемому главнымъ приставомъ; въ помощь ему для каждаго кочевья опредѣляются частные пристава съ помощниками. Этимъ правительственнымъ чиновникамъ вмѣняется въ обязанность наблюденіе за управленіемъ инородцевъ и руководство имъ во всѣхъ отношеніяхъ, главнымъ образомъ, конечно, въ отношеніи управленія полицейскаго и финансоваго. Имъ подчинены всѣ выборные органы инородческаго населенія, а такими органами въ каждомъ родѣ или вѣдомствѣ (волости) кочующихъ въ Ставропольской губ. инородцевъ, для наблюденія за порядкомъ и вообще для полицейской дѣятельности, являются голова, два старшины и казначей избираемые обществомъ чрезъ каждые три года посредствомъ народныхъ собраній; послѣднія соотвѣтствуютъ, слѣдовательно, волостнымъ сходамъ, при этомъ наблюденіе за правильностью выборовъ возлагается на част-

ныхъ приставовъ, которые должны составлять списки избраннымъ лицамъ и представлять ихъ главному приставу. Кромѣ народныхъ собраній, законъ знаетъ еще и другія собранія, не столь многочисленныя: именно, для совѣщаній по разнымъ общественнымъ нуждамъ, собираются ежегодно къ ставкѣ частнаго пристава одни только должностныя лица съ ограниченнымъ числомъ почетныхъ людей, по назначенію ихъ начальства.

Наконецъ, управленіе кочеваго населенія въ Туркестанскомъ краѣ не представляетъ большихъ различій сравнительно съ управленіемъ осѣдлаго населенія этого края. Кочевое населеніе, подобно осѣдлому, дѣлится на волости и аульныя общества. Должностныя лица, т. е. аульные старшины, волостные управители и другіе выборные при перекочевкахъ остаются при своихъ обязанностяхъ и слѣдуютъ съ наибольшею партіей своей волости или аульнаго общества. Организація и компетенція волостныхъ и аульныхъ сходовъ тѣ же, что и у осѣдлаго населенія.

Припоминая еще разъ всѣ черты, характеризующія современную административную организацію въ нашихъ окраинахъ, мы приходимъ къ заключенію, что подъ вліяніемъ причинъ, указанныхъ въ началѣ очерка, организація эта характеризуется большею децентрализаціей и вмѣстѣ съ тѣмъ большею простотою и безискуственностью, нежели подобнаго рода организація во внутреннихъ губерніяхъ. Въ отношеніи окраинъ преобладающее значеніе получаетъ провинціальный характеръ управленія, при которымъ мѣстныя условія жизни должны находить свое полное признаніе. Вотъ почему всюду въ окраинахъ главнымъ начальникамъ предоставлена обширная степень власти. Но, съ другой стороны, все вышеизложенное убѣждаетъ насъ и въ томъ, что принципъ единства управленія вовсе не игнорированъ въ отношеніи окраинъ. Какія бы учрежденія мы ни разсматривали—губернскія или уѣздныя, волостныя или сельскія, мы всюду находимъ это начало административнаго единства, выражающееся въ стремленіи законодателя приблизить административное устройство окраинъ къ типу, господствующему во внутреннихъ губерніяхъ. Степень этого приближенія, конечно, весьма различна, и въ общемъ она обусловливается степенью культурнаго развитія окраинъ, при чемъ образцомъ наибольшаго приближенія являются западныя окраины, наименьшаго—восточныя. Сходство съ адми-

нистративнымъ устройствомъ во внутреннихъ губерніяхъ или отличіе отъ него, выражаются въ окраинахъ не только качественно, но и количественно: чѣмъ выше культура той или другой окраины, тѣмъ и административные органы ея сложнѣе по своей конструкціи и значительнѣе по числу и наоборотъ. Если, напримѣръ, въ Привислянскихъ губерніяхъ мы находимъ почти всю систему учрежденій внутреннихъ губерній, то на дальнемъ востокѣ, въ Приамурскомъ краѣ все дѣло мѣстнаго управленія сосредоточено въ рукахъ немногихъ единоличныхъ начальниковъ съ военною властью. Такимъ образомъ, успѣхъ административнаго устройства окраинъ вполнѣ обусловленъ успѣхами общей ихъ культуры, на что и должно быть главнымъ образомъ, обращено вниманіе законодателя.

нистративнымъ устройствомъ во внутреннихъ губерніяхъ или отличіе отъ него выражаются въ окраинахъ не только качественно, но и количественно: тѣмъ выше культура той или другой окраины, тѣмъ и административные органы ея сложнѣе по своей конструкціи и значительнѣе по числу и наоборотъ. Если, напримѣръ, въ Привислянскихъ губерніяхъ мы находимъ почти всю систему учрежденій внутреннихъ губерній, то на дальнемъ востокѣ, въ Приамурскомъ краѣ все дѣло мѣстнаго управленія сосредоточено въ рукахъ немногихъ единоличныхъ начальниковъ съ военною властью. Такимъ образомъ, успѣхъ административнаго устройства окраинъ вполнѣ обусловленъ успѣхами общей ихъ культуры, на что и должно быть главнымъ образомъ, обращено вниманіе законодателя.